

UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE NUEVO LEÓN

FACULTAD DE DERECHO Y CRIMINOLOGÍA



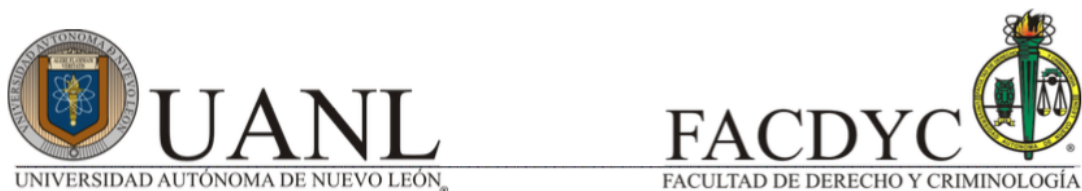
**“FEDERALISMO, AUTONOMÍA MUNICIPAL Y GOBERNANZA EFICAZ. EL
CASO DEL MUNICIPIO DE MONTERREY”**

PRESENTA

RODOLFO MÉXICO VILLARREAL RITCHIE

PARA OBTENER EL GRADO DE DOCTOR EN DERECHO CON ORIENTACIÓN EN DERECHO
CONSTITUCIONAL Y GOBERNABILIDAD

CIUDAD UNIVERSITARIA, MAYO DE 2020



**Federalismo, autonomía Municipal y gobernanza eficaz.
El caso del Municipio de Monterrey**

TESIS

**PRESENTADA COMO REQUISITO PARCIAL PARA GRADUACIÓN DEL PROGRAMA
DE:**

**DOCTOR EN DERECHO CON ORIENTACIÓN EN DERECHO CONSTITUCIONAL Y
GOBERNABILIDAD**

POR:

MTRO. RODOLFO MÉXICO VILLARREAL RITCHIE

DIRECTOR:

SAN NICOLÁS DE LOS GARZA, N.L.

MAYO DE 2020

Agradecimientos

**Por mi país,
Por mi Mamá,
Por mi Abuela, y mi Tía.**

Dedico a ustedes “inconformes” este proyecto pues día con día deciden crear patria. A aquellos que luchan y denuncian y arriesgan la piel constantemente y no buscan engañarse fingiendo no ver los desaciertos y fallas de nuestros gobernantes.

Esto va por ustedes, con todo mi cariño y agradecimiento, por México, pues tenemos tanto que dar como seamos capaces de contribuir con solidaridad y reconocimiento a quienes aquí vivimos.

Me gustaría ofrecer mi agradecimiento a muchas personas, por lo que ofrezco una disculpa a aquellas que omití por mala memoria. Los aprecio mucho.

Debo agradecer, en primera instancia y de manera incuestionable, a mi madre, quien ha sido madre y padre a la vez. La persona que más admiro en mi vida, pues ha iluminado mi existencia tanto en lo personal como en lo profesional.

Muchas gracias “Mamá Tati”, abuela, por apoyarme y decirme siempre que continúe con mi preparación, sin tu apoyo incondicional no hubiera podido realizar mi doctorado en la Universidad Autónoma de Nuevo León. Gracias abuela por contar contigo siempre. Siempre me has dado lo mejor, por eso estoy donde estoy ahorita. Y también, debo agradecerte por los regaños, pues esos me han formado como persona.

Muchas gracias Pedro, padrino, por ser la imagen paterna desde que era un niño, por estar siempre pendiente de mi persona, darme consejos y contarme chistes para olvidarme de los problemas. Gracias Cata, tía, por ayudar y estar

siempre al pendiente de mi “viejita del 32” y mi mamá, estoy sumamente agradecido contigo.

Muchas gracias Nayeli por aguantar mi carácter, apoyarme siempre en mis metas profesionales, tenerme mucha paciencia y cuidarme cuando estoy enfermo, sin ti no hubiera podido hacer este proyecto de investigación. Tu amor, cariño y comprensión es sumamente indispensable para mí.

Muchas gracias C.P. Carlos Marrufo Martínez, entrenador personal, por escucharme y darme el mejor consejo siempre cuando estoy estresado y presionado a lo largo de mi semana por las diversas circunstancias.

Agradezco también a todos aquellos que me han apoyado en la Universidad Autónoma de Nuevo León. En primer lugar, a la Lic. María Ortiz y posteriormente a la Lic. Antonia Belmares Rodríguez, por apoyarme en resolver mis dudas, con amabilidad, destreza y profesionalismo dentro de la institución.

Expreso mi enorme agradecimiento al Dr. Luis Gerardo Rodríguez Lozano. Doctor, muchas gracias por todo su apoyo que me dio en el transcurso de este año de trabajo, he aprendido demasiado por usted y me ha acompañado a lo largo de este proyecto, agradezco las ideas, las críticas y el tiempo para las reuniones. Su apoyo fue de vital importancia para la elaboración de esta tesis doctoral y de todos los productos académicos que se originen de este. Muchas gracias.

Agradezco a los directivos de la Facultad de Derecho y Criminología (FACDYC), quienes me han apoyado mucho a lo largo de esta experiencia académica. Al Doctor Michael Núñez Torres, al Dr. Mario Alberto Garza Castillo, a la Dra. Laura Nelly Medellín Mendoza y, al Dr. José Luis Prado Maillard, les agradezco mucho el ejemplo, la motivación, el tiempo y el gran entusiasmo de ayudarme con su apoyo académico. Y también de manera muy especial quiero agradecer al Dr. José Natividad González Parás, por impulsarnos de manera

constante a lo largo del doctorado, pero, sobre todo, gracias por apostar y creer en los jóvenes comprometidos con el cambio político y social.

Quiero destacar la importancia de mis amigos y compañeros a lo largo de la Doctorado, para hacer llevadera la experiencia en la Universidad Autónoma de Nuevo León. Muchas gracias Brenda Moreno, Lizeth Tapia, Roberto Salinas, Frine Lucho, Francisco Cepeda, Alonso Martínez y Carlos López, fue un placer compartir esta experiencia con ustedes.

También me gustaría mencionar y agradecer a algunos de mis amigos por escucharme y estar siempre al pendiente: Samuel García, José Mota, Andrés Silva, Teodoro Rodríguez, Ignacio Valdés, Ismael Venegas, Miguel Garza, Ernesto Herrera, Luis Carlos Ibarra, Vicente Ancira, Selene Cruz, Alfonso Noé, Carlos Ravelo, Amadeo Valdez, Luis R. Jiménez, Luis Fabián Nava, René Tapia y al resto de compañeros del Bachillerato Anáhuac (Instituto Cumbres) de Piedras Negras, Coahuila.

Debo agradecer al Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología por el apoyo para realizar mis estudios. Sin la beca que otorga el CONACYT, jamás habría podido hacer mi doctorado.

Agradezco a la vida y a Dios por esta gran oportunidad, realmente soy una persona sumamente afortunada, espero que mi trabajo sea útil y pertinente para la sociedad y para el país.

Muchas gracias.

*“Gobernar (Kybernare) el arte de dirigir un navio” – Dr. José Natividad
González Parás*

*“Quizás el arte de gobernar sea precisamente este: el arte de saber valorar al
ciudadano y esforzarse por alentar y cumplir con sus expectativas traducidas en
demandas” – Mtro. Rodolfo México Villarreal Ritchie*

Contenido

| | |
|----------------------------------------------------------------------|----|
| Introducción | 21 |
| I. Planteamiento del problema | 26 |
| II. Preguntas de investigación | 27 |
| III. Delimitación de la investigación | 28 |
| IV. Justificación | 29 |
| V. Objetivos | 31 |
| VI. Hipótesis | 32 |
| VII. Comprobación de hipótesis | 32 |
| VIII. Metodología | 33 |
| IX. Lógica y estructura de la investigación | 37 |
| X. Marco teórico | 37 |
| Capítulo 1. Municipio: aproximación conceptual y antecedentes | 53 |
| Introducción | 53 |
| 1.1 El Municipio | 56 |
| 1.1.1 Antecedentes del Municipio | 61 |
| 1.1.1.1 Época Prehispánica | 61 |
| 1.1.1.2 La conquista de México y la época colonial | 62 |
| 1.1.1.3 La etapa de la guerra de Independencia | 65 |

| | |
|------------------------------------------------------------------------|-----------|
| 1.1.1.4 La Constitución de Cádiz. | 66 |
| 1.1.1.5 Plan de Iguala. | 67 |
| 1.1.1.6 El México independiente: federalistas y centralistas. | 67 |
| 1.1.1.7 Las Siete Leyes Constitucionales. | 68 |
| 1.1.1.8 La Constitución de 1857. | 69 |
| 1.1.1.9 Período porfirista y la Constitución de 1917. | 70 |
| 1.1.2 El Municipio contemporáneo y su dinamismo | 75 |
| 1.1.2.2 La naturaleza jurídica del Municipio..... | 82 |
| 1.4 Clasificación de los Municipios | 83 |
| 1.4.1 Rurales. | 83 |
| 1.4.2 Semiurbanos. | 85 |
| 1.4.3 Urbanos. | 85 |
| 1.4.4 Metropolitanos. | 86 |
| Conclusiones | 87 |
| Capítulo 2. Federalismo fiscal..... | 92 |
| Introducción | 92 |
| 2.1 El federalismo | 94 |
| 2.1.1 Antecedentes y aproximaciones conceptuales del federalismo. | 94 |
| 2.1.2 Los tipos de federalismo..... | 102 |
| 2.1.2.1 Federalismo fiscal. | 103 |
| 2.2 Importancia de la autonomía y su relación con el Municipio..... | 108 |
| 2.2.1 Diferenciación entre autarquía y autonomía..... | 110 |
| 2.2.2 Autonomía política..... | 113 |

| | |
|-----------------------------------------|-----|
| 2.2.3 Autonomía jurídica..... | 114 |
| 2.2.4 Autonomía administrativa..... | 116 |
| 2.2.5 Autonomía financiera..... | 117 |
| 2.3 Autonomía financiera Municipal..... | 118 |
| 2.4 Garantía institucional..... | 127 |
| Conclusiones..... | 130 |

Capítulo 3. La coordinación financiera, presupuestaria y las controversias

| | |
|---------------------------------------------------------|------------|
| entre la Federación..... | 133 |
| Introducción..... | 133 |
| 3.1 Coordinación Financiera..... | 135 |
| 3.1.1 Aproximación conceptual..... | 135 |
| 3.1.2 Centralismo ¿una necesidad?..... | 140 |
| 3.1.3 Descentralización ¿el futuro de la nación?..... | 141 |
| 3.1.4 Recursos..... | 145 |
| 3.1.4.1 Clasificación de los recursos..... | 146 |
| 3.1.4.2 Transferencias..... | 148 |
| 3.1.4.2.1 Recursos etiquetados y sus problemáticas..... | 150 |
| 3.1.4.2.1.1 Ramo 23..... | 153 |
| 3.1.4.2.1.2 Ramo 28..... | 156 |
| 3.1.4.2.1.3 Ramo 33..... | 161 |
| 3.2 Controversias constitucionales..... | 163 |
| 3.2.1 Controversias financieras del Municipio..... | 166 |
| Conclusiones..... | 166 |

| | |
|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----|
| Capítulo 4. El Municipio y el Estado | 170 |
| Introducción | 170 |
| 4.1 Un estudio de autonomía financiera en América Latina | 173 |
| 4.1.1. Brasil..... | 176 |
| 4.1.2 Chile. | 177 |
| 4.1.3 Costa Rica. | 179 |
| 4.1.4 Argentina. | 180 |
| 4.1.5 Nicaragua. | 182 |
| 4.1.6 México. | 185 |
| 4.1.6.1 La formación y el fundamento constitucional del Municipio..... | 185 |
| 4.1.6.2 El Estado y sus finanzas. | 191 |
| 4.1.6.3 El Municipio y sus problemáticas..... | 192 |
| 4.1.6.4 Estructura del ayuntamiento. | 196 |
| 4.1.6.4.1 Presidente Municipal. | 197 |
| 4.1.6.4.2 Síndicos Municipales..... | 197 |
| 4.1.6.4.3 Regidores. | 198 |
| 4.2 Finanzas del Municipio de Monterrey | 198 |
| Conclusiones | 203 |
| Capítulo 5. Hacia una nueva era de gobernanza y gobernabilidad en la gestión pública Municipal. | 207 |
| Introducción | 207 |
| 5.1 Aproximaciones conceptuales | 209 |
| 5.1.1 Gobernanza..... | 209 |

| | |
|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----|
| 5.1.2 Gobernabilidad. | 213 |
| 5.2 Diferencias entre ambos conceptos..... | 222 |
| 5.3 Importancia de la gobernanza y gobernabilidad en la contemporaneidad | 235 |
| 5.4 Gobernanza en el Municipio de Monterrey | 241 |
| Conclusiones | 248 |
| Capítulo 6. El financiamiento de la gestión Municipal y las limitaciones presupuestarias del Municipio de Monterrey | |
| Introducción..... | 252 |
| 6.1 Cuenta pública del Municipio de Monterrey | 253 |
| 6.1.1 La importancia de la transparencia y rendición de cuentas. | 255 |
| 6.1.2 Elementos que integran los ingresos del Municipio. | 256 |
| 6.1.2.1 Fundamentación Legal de Ingreso Municipal. | 257 |
| 6.1.2.2 Impuestos. | 260 |
| 6.1.2.3 Derechos..... | 263 |
| 6.1.2.4 Participaciones..... | 264 |
| 6.1.2.5 Aportaciones. | 266 |
| 6.1.2.6 Contribuciones de mejoras. | 267 |
| 6.1.2.7 Aprovechamientos. | 267 |
| 6.1.2.8 Patrimonio..... | 268 |
| 6.1.3 La importancia del endeudamiento para el desarrollo del Municipio. | 270 |
| 6.2 Egresos del Municipio y su eficiencia en su aplicabilidad..... | 278 |

| | |
|-----------------------------------------------------------------------------------|------------|
| 6.2.1 Seguridad pública..... | 278 |
| 6.2.2.1 Seguridad pública y el erario público..... | 282 |
| 6.2.2.1.1 Guardia nacional..... | 286 |
| 6.2.2.1.1.1 Seguridad y FORTASEG..... | 291 |
| Conclusiones | 296 |
| Capítulo 7. La planeación urbana y la acción del Municipio de Monterrey .. | 301 |
| Introducción..... | 301 |
| 7.1 La planeación urbana..... | 303 |
| 7.2 El rol del Municipio en Nuevo León..... | 305 |
| 7.2.1 Monterrey y sus habitantes..... | 307 |
| 7.2.2 La diversidad política en los gobiernos Municipales..... | 309 |
| 7.2.3.1 Entendimiento de la diversidad Municipal..... | 310 |
| 7.3 Gasto público y los servicios públicos Municipales..... | 312 |
| 7.3.1 Plan Municipal de Desarrollo Monterrey..... | 315 |
| 7.2.1.3 Salud..... | 328 |
| 7.2.1.4 Basura, residuos y limpieza..... | 330 |
| 7.2.1.5 Drenaje..... | 331 |
| 7.2.1.6 Agua..... | 331 |
| 7.2.1.7 Alumbrado..... | 335 |
| 7.2.1.8 Transportación pública..... | 336 |
| 7.2.1.9 Seguridad pública..... | 338 |
| 7.2.1.10 Baches..... | 340 |

| | |
|------------------------------------------------------------------------------------------|------------|
| 7.3 Las necesidades contemporáneas del Municipio: sustentabilidad y medio ambiente | 345 |
| Conclusiones | 347 |
| Capítulo 8. Reflexiones y lineamientos para un mayor impacto social | 352 |
| Introducción | 352 |
| 8.1 Hacia un nuevo federalismo..... | 354 |
| 8.1.1 Presentación de la problemática. | 357 |
| 8.1.2 La participación ciudadana en el gobierno local..... | 361 |
| 8.1.2.1. La acción de una Asociación Público Privada. | 362 |
| 8.1.3 Combate a la corrupción, acceso y transparencia en el ámbito local. | 367 |
| 8.1.3.1 Profesionalización del servicio público. | 371 |
| 8.1.3.2 Tecnología: recaudación de ingreso y distribución..... | 374 |
| 8.1.3.3 Gobierno abierto. | 375 |
| 8.2 El nuevo paradigma constitucional | 379 |
| 8.2.1 Hacia una nueva Constitución..... | 381 |
| 8.2.2 Un verdadero Tribunal Constitucional. | 386 |
| Conclusiones | 391 |
| Reflexiones finales y líneas de investigación futuras | 396 |
| Reconfiguración del pacto fiscal | 402 |
| Bibliografía..... | 406 |
| Anexos | 429 |

| | |
|--------------------------------------------------------------------------------------------|-----|
| Anexo 1 Formato de solicitud | 429 |
| Anexo 2 Solicitud | 431 |
| Anexo 3 Guía de entrevista | 432 |
| Anexo 4 Respuesta Tesorería Municipal | 436 |
| Anexo 5 Respuesta Secretaría de Finanzas y Tesorería General del Estado . | 445 |
| Anexo 6 Respuesta Contraloría Municipal de Monterrey | 449 |
| Anexo 7 Solicitud Monterrey - Secretaría de Seguridad Pública y vialidad FORTASEG | 458 |
| Anexo 8 Entrevista..... | 459 |
| Anexo 9 Ingresos por año en Nuevo León | 468 |

Tablas

| | |
|-------------------------------------------------------------------------------------------------|-----|
| Tabla 1 Ingresos brutos de los Municipios 2011 – 2014..... | 124 |
| Tabla 2 Egresos brutos de los Municipios 2011 – 2014 | 124 |
| Tabla 3 Logros y problemáticas de centralización..... | 139 |
| Tabla 4 Fondos de Participaciones 23 de 2019..... | 153 |
| Tabla 5 Comparativo Ramo 23 (millones de pesos)..... | 155 |
| Tabla 6 Fondos de Participaciones 28 de 2019..... | 157 |
| Tabla 7 Comparativo Fondos de Participaciones 28 (millones de pesos) | 159 |
| Tabla 8 Fondos de Participaciones 33 – 2019..... | 161 |
| Tabla 9 Comparativo Fondos de Aportaciones 33 (millones de pesos) | 163 |
| Tabla 10 Fundamento Legal América Latina en referencia a la autonomía Municipal | 173 |
| Tabla 11 Ingresos de Nuevo León 2019..... | 199 |
| Tabla 12 Ingresos de Nuevo León 2020..... | 200 |
| Tabla 13 Gobernanza | 210 |
| Tabla 14 Gobernabilidad vs Gobernanza | 223 |
| Tabla 15 Elementos de gobernabilidad | 224 |
| Tabla 16 Crisis presidenciales en América Latina 1950-2000 (mx *2019) | 241 |
| Tabla 17 ONU-Habitat | 242 |
| Tabla 18 Gobernanza del Municipio de Monterrey | 243 |
| Tabla 19 Seguridad en los tres niveles de Gobierno | 284 |
| Tabla 20 Montos FORTASEG | 292 |

| | |
|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----|
| Tabla 21 Fondos | 293 |
| Tabla 22 Beneficiarios FORTASEG 2019..... | 296 |
| Tabla 23 Ingresos de NL 2017-2019 | 306 |
| Tabla 24 Homicidios en Nuevo León | 307 |
| Tabla 25 Municipios y habitantes en Nuevo León | 308 |
| Tabla 26 Alcandías Municipales 2018-2021 | 309 |
| Tabla 27 Ingresos tributarios (mdp) | 313 |
| Tabla 28 Comparación de lo que se propone en el Plan Municipal de Monterrey y lo ocurrido | 316 |
| Tabla 29 Comparación de lo que se propone en el Plan Municipal de Monterrey y lo ocurrido | 318 |
| Tabla 30 Avances estructurales Municipio de Monterrey | 320 |
| Tabla 31 Seguridad total e inteligente 2019 | 321 |
| Tabla 32 Bienestar social 2019..... | 323 |
| Tabla 33 Desarrollo urbano y movilidad 2019 | 324 |
| Tabla 34 Empleo y estabilidad económica 2019 | 325 |
| Tabla 35 Gobierno Eficiente y Abierto 2019 | 326 |
| Tabla 36 Proyectos del agua - Monterrey 1971- 2010..... | 333 |
| Tabla 37 Resumen teorías del desarrollo | 362 |

RESUMEN EJECUTIVO

La importancia de la autonomía financiera Municipal reside, entonces, en que es deber del federalismo fiscal avalar y adecuarse a las necesidades reales del país en coordinación con los tres órdenes de gobierno, no solo el federal. Las leyes necesitan renovarse, pues lejos de brindar bienestar fomentan desigualdad en términos financieros. Dichas leyes se derivaron de la Constitución de 1824, Ley de Coordinación Fiscal en los 70's, y otros eventos que han marcado el retroceso de la autonomía financiera Municipal para el único objetivo, el bienestar del ciudadano. Es de suma relevancia un cambio legal que imparta justicia y que además combata esta falta de coordinación entre los tres niveles de gobierno en términos financieros, así como sus elementos aledaños, la corrupción, impunidad, entre otros.

Por ende, lograr una coordinación entre el Estado, Federación y Municipio con la finalidad de que aumente la negociación sobre la repartición de recursos financieros que inciden en una gobernanza eficaz, que es el pilar del presente estudio. La autonomía financiera Municipal es un elemento clave para el desarrollo y crecimiento del Municipio, y con ello parte fundamental del bienestar de su población, esto debido la cercana relación con los ciudadanos. No es posible que México siga encaminado en planeación bajo las normas y leyes que solo demuestran una falta de Estado de Derecho. Urge una renovación en nombre de los ciudadanos que se fundamente en la realidad social.

La centralización de los recursos financieros es uno de los temas con mayor importancia para el presente estudio, debido a que de este se matizan las acciones de la Federación frente a los Estados y por ende a los Municipios. Sin embargo, la centralización ha causado un serio desequilibrio regional, la distribución inequitativa de riquezas y niveles bajos de eficiencia en cuanto al desarrollo social y sustentabilidad económica (Carrera, 2004). Por el contrario, se encuentra el papel de la descentralización mismo que se orienta a mejorar la planeación local, para

solucionar las necesidades reales de las poblaciones, buscando la corresponsabilidad de la sociedad civil con una participación dirigida tanto a apoyar las decisiones de los gobiernos en programas y proyectos encaminados a mejorar la calidad de vida, como a la elaboración de propuestas para perfeccionarlos (Jaramillo, 2010).

Considerando así que el Federalismo fiscal al centralizar viola el art. 115 Constitucional que menciona que los estados adoptarán, para su régimen interior, la forma de gobierno republicano, representativo, democrático, laico y popular, teniendo como base de su división territorial y de su organización política y administrativa, el Municipio libre, por lo que, se ha considerado el federalismo algo perverso. Por ende, es necesario que los gobiernos estatales, Municipales y centrales otorguen a la descentralización el peso que tiene en la planeación y diseño de políticas públicas con la colaboración social, lo que sólo se logra manejando relaciones intergubernamentales que permitan una acción coordinada (Jaramillo, 2010). Lo anterior con la finalidad de garantizar una plena gobernabilidad.

La gobernabilidad es un término que ha adquirido ambigüedad debido a los diversos estudios que han tratado de explicar su significado, y que a lo largo se ha confundido con gobernanza, buen gobierno, crisis, estado fallido, estabilidad, y orden, por mencionar algunos. La cuestión de la gobernabilidad es subsumida por la de la gobernanza, que la compendia, y va de suyo que gobernabilidad no es conceptualmente sinónimo de gobernanza, pues las dos hacen referencia a distintas interrogantes y realidades, aunque graviten alrededor de la problemática del gobierno o dirección de la sociedad (Aguilar, 2006).

Es así como a lo largo de la presente tesis doctoral se investigaron, estudiaron y analizaron contextos sociales y actores clave, gobierno, sociedad civil, asociaciones, autores por mencionar algunos, que giran en torno a la problemática. Dicha información fue extraída de diversas fuentes confiables que permiten visualizar la problemática desde una forma holística y con impacto local.

Dado ello, se analizó información considerando el origen del concepto de Municipio, su evolución en el artículo 115 Constitucional como fundamento legal; el federalismo y coordinación fiscal, ingresos, egresos, así como autonomía Municipal en América Latina y en México, gobernabilidad, conformación de Municipios, especificaciones de la estructura y funcionamiento del Municipio de Monterrey, para finalizar con estudios encaminados a la solución de dicha problemática con base en el fundamento legal de la Ley de Acceso a la Información y Transparencia, que en su artículo primero menciona: *La presente Ley es de orden público y tiene por objeto proveer lo necesario en el ámbito federal, para garantizar el derecho de acceso a la Información Pública en posesión de cualquier autoridad, Entidad, órgano y organismo de los poderes Legislativo, Ejecutivo y Judicial, órganos autónomos, partidos políticos, fideicomisos y fondos públicos, así como de cualquier persona física, moral o sindicato que reciba y ejerza recursos públicos federales o realice actos de autoridad, en los términos previstos por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública.* Además, se buscó fortalecer los estudios recurriendo a entrevistas.

Es interesante mencionar la paradoja entre los tres órdenes de gobierno, sabiendo que, en la Carta Magna, México es federalista, pero en la práctica ha sido centralista hiriendo al fundamento constitucional más importante y dejando de lado, la competencia del Municipio solo como una libertad configurativa. La transición de poderes presidenciales en 2018 y su implementación en lo que va del 2019, ha afectado distintas áreas sociales y económicas, por lo que es aún más importante la aplicabilidad de leyes en cuanto a los ingresos y egresos, en referencia a los Municipios. Sin embargo, estos, como se explicará más adelante, dependen de fórmulas para la recepción de ingresos, otorgando mayor privilegio a los Estados en desventaja.

¿Qué es lo que México tiene que cambiar? Como bien lo comentan diversas fuentes, el camino que México ha recorrido en la política, economía y sociedad le ha costado tiempo, dinero y esfuerzos, pero a la vez estos han sido infectados por la corrupción e impunidad, falta de transparencia de los servidores y funcionarios públicos, tanto en las acciones de su profesión como en el día a día. Urge un cambio en el aspecto legal para lograr un verdadero Estado de Derecho, y no fundamentar las acciones actuales de México, en aquellas que surgieron de un período de guerra y con otras ideas. Dado ello, se hace un llamado para incentivar la reconfiguración de la Constitución y del Tribunal Constitucional. Se busca una eficiente y eficaz gobernanza, un Municipio financieramente autónomo que mejore, desde un impacto local y verdadero, el bienestar de los ciudadanos nuevoleonenses.

Palabras clave: *Municipio, autonomía, finanzas, gobernanza, gobernabilidad, política, economía, sociedad, bienestar, Monterrey, agenda pública, nueva Constitución, pacto fiscal.*

Introducción

La autonomía financiera Municipal es un elemento clave para el desarrollo y crecimiento del Municipio, y con ello parte fundamental del bienestar de su población. Sin embargo, persisten problemáticas que generan un estado de ingobernabilidad, así como falta de gobernanza a nivel nacional y local. El Municipio sigue enfrentando resistencias y obstáculos por parte de autoridades federales y estatales, todavía influenciadas por nuestro tradicional centralismo (Peralta, 2012). Dado ello, se puede identificar el centralismo como un concepto medular para la comprensión y entendimiento en términos financieros con los tres órdenes de gobierno.

La importancia de la autonomía financiera Municipal reside, entonces, en que el federalismo fiscal avale la situación real del país en los tres órdenes de gobierno, no solo el federal. Pues su fundamento es basado principalmente desde la Constitución de 1824, en los 70s bajo la Ley de Coordinación Fiscal, ya que es de suma relevancia un cambio que imparta justicia y que además combata esta falta de coordinación entre los tres niveles de gobierno en términos financieros.

Y con la finalidad de minimizar o erradicar dicha problemática se ha recurrido al estudio de la autonomía financiera Municipal con las intenciones de lograr una mejor coordinación entre los tres órdenes de gobierno. Por tanto, se ha recurrido al estudio a través de la recolección de datos, entrevistas, usando el recurso de acceso a la información y transparencia pública para demostrar la importancia de la investigación aquí propuesta.

Entonces, la autonomía del Municipio se fundamenta en el artículo 115 Constitucional: “los estados adoptarán, para su régimen interior, la forma de gobierno republicano, representativo, democrático, laico y popular, teniendo como base de su división territorial y de su organización política y administrativa, el Municipio libre” (Cámara de Diputados, 2019); sin embargo, para el ejercicio de los

ingresos y egresos, la Federación es quien asigna los recursos en base a fórmulas fundamentadas en la Ley de Coordinación Fiscal, Ley de Ingresos y Egresos, por mencionar algunas, a través de los ramos 23, 28 y 33. Dichos recursos se encuentran etiquetados y no etiquetados, por lo que su eficiencia y eficacia es cuestionable en referencia a su ejercicio, fortaleciendo así el centralismo.

Dado ello surge el concepto de gobernabilidad cuyo término ha adquirido ambigüedad debido a las diversas investigaciones. Dicho término se enfoca en el estudio el ejercicio del gobierno, es decir, el ejercicio del poder. Y que, para entender lo que en práctica sucede, dicho concepto ha sido confundido con la gobernanza, buen gobierno e incluso régimen político, así como con los conceptos de crisis, inestabilidad política, estado fallido, por mencionar algunos. En referencia a la gobernanza, ésta permite determinar los efectos que ha tenido la centralización fiscal, así como los modelos (Verdugo y Beltrán, 2017, p. 90).

En nuestros días, el centralismo y la descentralización del erario público es un tema puesto en debate. En referencia a la distribución de ingresos y egresos del Municipio, aunado a la problemática internacional sobre la corrupción en los tres niveles de gobierno, el local, estatal y federal, que no solo impacta negativamente en términos financieros, sino que también en el aspecto político y social.

En ese sentido, la propuesta para comprender la problemática de la autonomía financiera Municipal consiste en analizar los conceptos que se relacionan directa o indirectamente con este, con la finalidad de comprender dicha problemática desde una perspectiva holística y así, lograr una gobernanza eficaz. Así pues, identificar el origen y fundamentos legales del Municipio permite comprender su importancia a través de los años y como su competencia ha ido evolucionando a lo largo de los años. El federalismo fiscal, así como la coordinación fiscal permiten comprender la estructura y funcionamiento de las finanzas en la nación mexicana, dando lugar, a la propuesta de nueva Constitución y de un nuevo

Tribunal Constitucional que permitan y potencien un eficiente y eficaz gobierno en términos financieros, políticos y sociales.

Con ello, la problemática principal a tratar corresponde a la lucha por la autonomía financiera del Municipio debido a que la Federación promueve el centralismo y, por ende, el desarrollo interno del Municipio se ve limitado en lugar de potenciarlo. Dado ello, la presente tesis doctoral ha basado sus intenciones en el entendimiento de los conceptos antes mencionados en contra de ese federalismo, calificado como perverso. Así como en la ejecución del presupuesto para el bienestar de los ciudadanos del Municipio de Monterrey, en cuanto a los ingresos y egresos, baches, servicios públicos, recolección de basura, por mencionar algunos. Agregando al estudio el papel de las iniciativas globales aplicadas en aspectos locales, Objetivos del Desarrollo Sostenible, uso de la tecnología, transparencia Gobierno Abierto, entre otros. Cabe mencionar el papel la inversión privada para el desarrollo de una comunidad, es decir, remarcando la importancia de las asociaciones público privadas o como comúnmente se conocen APPs. Estas asociaciones representan una gran oportunidad para el desarrollo de las comunidades, por ejemplo, la alianza entre Municipios, empresas privadas y ciudadanos para concretar el Distrito Tec en el Municipio de Monterrey, el cual ha beneficiado a más de 8 mil viviendas y fomentado, además la convivencia.

La propuesta final surge como una ambición para lograr el cambio en la nación en referencia a aquello que rige a los mexicanos, la Constitución. En ese orden de ideas y conociendo la finalidad de lo que se busca, la presente tesis doctoral se estructura por ocho capítulos, sean: el Municipio, aproximación conceptual y antecedentes; el federalismo fiscal y el Municipio mexicano; la coordinación financiera, presupuestaria y las controversias con la Federación; el Municipio y el Estado, la gobernanza eficaz en la gestión pública, el financiamiento de la gestión Municipal y las limitaciones, la acción del Municipio de Monterrey y la conturbación Metropolitana para finalmente terminar con los lineamientos para un mayor beneficio social.

La creación de un Nuevo León próspero es posible, pues a través del presente estudio he podido comprender que compartir ideas y conocer lo que otros han escrito es un inicio para emprender iniciativas que potencian el desarrollo del Estado, sean llamados reforma de ley o la interacción constante con el gobierno, gracias a la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública.

Como me considero una persona soñadora capaz de trabajar para lograr el cambio, le apuesto totalmente a que Nuevo León tiene que salirse el pacto fiscal actualmente latiente. Nuevo León es uno de los principales proveedores de ingresos para la Federación, pero aun así nos han tratado con crueldad al devolvernos una cantidad menor al ingreso debido a la distribución de ingresos entre las Entidades Federativas y de acuerdo a las políticas de cada período de administración, el beneficio se le concede a las Entidades con menores ingresos. ¿Cómo se puede hablar de una igualdad y equidad de oportunidades si el mismo sistema promueve que no lo sea? Es una incoherencia.

De acuerdo con la investigación, la gran estructura de gobierno ha funcionado así principalmente para limitar, por un lado, el cáncer papalmente en la sociedad mexicana cuyo nombre es la corrupción y su intento por su erradicación; y por otro, para tener el control de las finanzas públicas. Sin embargo, como se ha visto del 2000 hasta la fecha con las administraciones presidenciales en torno al combate a la corrupción han engañado a la ciudadanía mexicana con el uso del erario público y la actuación de gobernadores que, en lugar de realizar proyectos eficientes y eficaces, construyeron su imperio personal, llámese casa blanca, avión presidencial, entre muchos otros gastos exorbitados.

Duele un México con tantas heridas, que se aprovechen de nosotros los ciudadanos que por muchas razones no es posible acceder a la cultura de la denuncia, ya levantar la voz por injusticias se corre el riesgo de perder la vida. La sociedad mexicana tiene que evolucionar, debemos comprender la situación de

otras naciones para poder emprender el camino que llevará a México al desarrollo económico, político y social, que proporcione bienestar a quienes somos la base para que ésta funcione, nosotros.

Salirnos del pacto fiscal y apostarle a una nueva Constitución son dos elementos posibles que permitirán cuestionar las necesidades reales y futuras de nuestra sociedad. La Constitución nació en una etapa de guerra donde no se existía legislación para actos, por ejemplo, feminicidios, grupos LGBT, el desarrollo humano y su bienestar, la calidad medio ambiental (aire), la acción de las empresas, el desarrollo vertical para la inclusión y el derecho a la vivienda, el acceso a internet, la transparencia y rendición de cuentas entre muchos otros temas que atañen a la actualidad.

Es momento de que Nuevo León brille y construya una sociedad sustentable, que viva en bienestar y que los Municipios puedan ser los gestores principales de estas acciones, al ser, como lo he mencionado a lo largo de la tesis doctoral, la base para el desarrollo, en otras palabras, que goce de autonomía financiera para la realización de sus proyectos que eficientemente impacten en la sociedad.

Deseo que el estudio aquí presentado sea una de las bases para futuras líneas de acción, que se considere para el análisis de propuestas y que además se lleve de la mano con expertos en el área. Considero la unión de voluntades como el principal ingrediente para que estos sueños, se concreten. Por ti, por mí, por nuestro Nuevo León.

Así pues, se presenta a continuación las premisas que permitieron realizar la presente tesis doctoral con la finalidad de comprobar la hipótesis en cuanto a que la coordinación entre el Estado, Federación y Municipio aumentará la negociación de repartición de recursos financieros que inciden en una plena gobernabilidad.

I. Planteamiento del problema

El problema a tratar en la presente tesis doctoral que se ha identificado consiste en cómo la centralización financiera afecta la repartición de recursos estatales y Municipales. Dado ello, se busca una autonomía financiera Municipal que pueda dar pie a la libertad para la implementación de programas en beneficio para la ciudadanía del Municipio de Monterrey en el Estado de Nuevo León.

En palabras de Peralta:

El Municipio sigue enfrentando resistencias y obstáculos por parte de autoridades federales y estatales, todavía influenciadas por nuestro tradicional centralismo, el cual, desde el inicio de la vida independiente de nuestro país se apoderó de sus instituciones. De tal manera que, se exploren factores financieros del Municipio en aras de una mejor organización financiera entre el Estado, Federación y Municipio permitiendo conocer los alcances y limitantes de la autonomía Municipal. (2012, p. 181)

La necesidad de una autonomía financiera también potencializa otras áreas clave para el desarrollo de México como un país democrático sea el centralismo, la descentralización, corrupción, transparencia y rendición de cuentas, así como el papel del servidor público.

El centralismo y la descentralización como posteriormente se comentará es uno de los ejes principales que motivan el estudio de la problemática en cuanto a la coordinación de recursos etiquetados donde los Municipios no cuentan con la libertad para ejercer sus finanzas en necesidades específicas de sus habitantes. El centralismo sugiere una disminución de desigualdad entre los estados que más y menos ingresos recaudan para después distribuir por medio de tabuladores y ecuaciones; sin embargo, estas reglas o fórmulas de distribución no aumentan la

riqueza de los países más pobres y los Estados con mayor recaudación se paran proyectos importantes para el desarrollo del Municipio.

La descentralización, por tanto, busca asociar el ámbito financiero a los Municipios con la intención de que estos gocen de autonomía y que no sólo estos, sino que también los Estados se descentralicen. Sin embargo, existe un aspecto clave que limita la actuación de la descentralización, la corrupción. Dicha corrupción se alimenta de las acciones de los servidores y funcionarios públicos debido a que los ingresos y egresos de los Municipios, Estados y Federación no gozan de suficiente transparencia y rendición de cuentas por lo que el destino de dichos recursos financieros llega a bolsillos de servidores y funcionarios públicos.

II. Preguntas de investigación

El presente trabajo de investigación pretende responder las siguientes preguntas de investigación, siendo estas:

- **¿Cuáles son los lineamientos financieros de la Federación que fomentan la autonomía Municipal?** Comprender los lineamientos financieros en los tres niveles de gobierno con el fin enfrentar la problemática en relación a la autonomía financiera municipal y la distribución de ingresos por parte de la Federación, que implica, la integración de formulas.
- **¿De qué manera la autonomía financiera del Municipio mejoraría el bienestar de sus gobernados?** Partiendo de que el federalismo permite una mejor armonía en las relaciones entre los estados, no solo hacendarias, y que, la democracia es por el pueblo y para él, se busca identificar con este estudio propuestas para la mejora del bienestar de los ciudadanos en cuanto

a la competencia de cada Municipio, específicamente el de Monterrey, esto en base a la distribución de ingresos de parte de la Federación.

- **¿En qué forma influirían los lineamientos del federalismo fiscal y el Municipio brindarían una gobernanza eficaz?** La propuesta va encaminada no sólo a mejorar el bienestar de los ciudadanos, sino también a fomentar la armonía entre los estados para, en términos del federalismo fiscal, exista un gobierno eficaz, que comience desde el núcleo de gobierno, el municipio.

Estas y otras más interrogantes surgen al momento de analizar la problemática principal en cuanto a la relación Estado, Municipio y Federación en el ámbito financiero.

III. Delimitación de la investigación

El presente estudio explora los conceptos de autonomía financiera, Municipio, gobernanza, gobernabilidad, federalismo entre otros, que son indispensables para la comprobación de la tesis que aquí se presenta.

- **Delimitación temporal:** dada la rigurosidad de la investigación en cuanto al tiempo o período consta de:
 1. Administración gubernamental de parte del Lic. Jaime Rodríguez Calderón de Nuevo León (2015- 2021).
 2. Administración gubernamental de parte del Lic. Adrián de la Garza Santos (2015- 2021).
 3. Administración Presidencial, ex mandatario Lic. Enrique Peña Nieto (2012-2018).

4. Administración Presidencial, actual Lic. Andrés Manuel López Obrador (2018 –2020).

- **Delimitación espacial:** para el estudio de caso e investigación de campo, se incluye el Municipio de Monterrey.
- **Delimitación demográfica:** el sujeto de estudio corresponde a la acción tomada por los servidores públicos del Municipio de Monterrey.
- **Delimitación social:** el estudio que se ha pretendido realizar consiste en una perspectiva holística, esto debido a la estrecha relación entre los aspectos políticos, económicos y sociales en los tres niveles de gobierno. Con respecto a ello, se matizan las acciones en cuanto al desarrollo municipal desde su financiamiento.
- **Delimitación temática:** Autonomía financiera del Municipio, así como la relación para una gobernanza eficaz entre el Estado, Federación y Municipio, agregando a ello conceptos de centralización. Descentralización, gobernabilidad, agenda pública, desarrollo, federalismo, entre otros.

IV. Justificación

La presente tesis doctoral busca comprender la relación en términos del federalismo fiscal entre los tres niveles de gobierno, con la finalidad de identificar líneas de acción para que el municipio cuente con autonomía financiera. Como bien se sabe, desde la creación del primer municipio hasta 1917, han sido largos años de lucha y discusión sobre el papel que representa el municipio en la sociedad; que sin duda alguna fue hasta 1917 se concretó en la Constitución. A partir de esa fecha, el artículo 115 Constitucional que fundamenta el municipio ha sido reformado con la finalidad de adaptarse a la realidad social. Mismo tema que tiene que ser analizado en la Constitución, esto en base a que investigadores en el área aluden a la creación de una Constitución que sea capaz de salvaguardar los derechos y obligaciones de cada uno ciudadanos. Es decir, una nueva normatividad que no solo quede de

manera escrita, sino que también se practique en el día a día.

Esto conlleva de igual manera, al replanteamiento del pacto fiscal, cuyo problema principal radica en la distribución de los ingresos recaudados por parte de los municipios y entidades federativas. Nuevo León, por ejemplo, es el Estado que se caracteriza por una gran recaudación fiscal; sin embargo, esta no alcanza a cubrir todas las necesidades de la población, por ende, se ha puesto sobre la mesa un cambio en las formulas del pacto fiscal con el fin de beneficiar más en medida de lo posible a los principales recaudadores; sin embargo, la Federación se niega a realizar dicho cambio. Cabe mencionar, pues, que para la realización de estas ideas es primordial considerar la situación interna y externa del país, por ejemplo, en la actualidad, por la contingencia del COVID19, el cual fue declarado como una pandemia mundial, ha puesto sobre la mesa la reconfiguración de la gobernanza y la relación con la tierra, el desarrollo industrial, la contaminación, las políticas de salud, entre otros.

La riqueza, entonces, de la presente tesis doctoral recae tanto en la comprensión de la relación entre el federalismo fiscal, los tres niveles de gobierno, específicamente en el municipal hacia el cambio en el siglo XXI y como esta coordinación será el parteaguas para el fortalecimiento de la autonomía financiera municipal. Como bien lo menciona Hernández: “en términos generales, se puede afirmar que el mismo se estructura en torno a cuatro principios fundamentales: heterogeneidad, democracia, relación - articulación y autonomía, que contribuyen a su funcionamiento, estructuración, organización y desarrollo” (2014), sumando a ello, las problemáticas contemporáneas como el cambio climático, salud, tecnología, por mencionar algunos.

Así pues, este estudio se estructurará abarcando las áreas prioritarias para la comprensión de la relación federalismo fiscal, los tres niveles de gobierno, específicamente en el municipal para así, buscar soluciones concisas de cara a las necesidades futuras en el municipio de Monterrey.

V. Objetivos

Para abordar la problemática antes descrita, se proponen los siguientes objetivos:

Objetivo general:

- Comprender la relación entre los tres niveles de gobierno y el federalismo fiscal, para la generación de lineamientos que fortalezcan y mejoren la autonomía financiera municipal, al ser el municipio el primer contrato directo con el ciudadano.

Objetivos específicos:

- Revisar los antecedentes el origen del Municipio, así como su evolución, en miras de proponer cambios constitucionales congruentes.
- Analizar la evolución del artículo 115 Constitucional con la intención de proponer iniciativas o reformas de ley para mejora de la autonomía financiera del Municipio.
- Examinar el funcionamiento de la coordinación financiera y así como las controversias con la Federación.
- Examinar el funcionamiento del Estado y el Municipio.
- Examinar y analizar la gobernanza eficaz con el fin de atender las problemáticas de la nación mexicana.
- Exponer un acercamiento teórico y práctico de la autonomía Municipal y limitaciones constitucionales del Municipio mexicano.
- Exponer las debilidades financieras de la nación mexicana con el fin de encontrar soluciones posibles a la mejora de la coordinación entre el estado, Municipio y Federación.

- Focalizar los elementos antes mencionados en las diversas problemáticas sociales que acontecen en el Municipio de Monterrey.

VI. Hipótesis

La hipótesis que se presenta a continuación se desarrolla como una respuesta al problema de la falta de coordinación entre el Municipio, Estado y Federación en el aspecto financiero.

H1. La coordinación entre el Estado, Federación y Municipio aumentará la negociación de repartición de recursos financieros que inciden en una plena gobernanza en el Municipio de Monterrey a través iniciativas que afectan distintas esferas de la estructura política, económica y social.

VII. Comprobación de hipótesis

Con el fin de comprobar la hipótesis presentada se ha planteado la siguiente estructura:

- Exposición de literatura en cuanto al desarrollo histórico que ha tenido la autonomía en México.
- Revisión sobre los diferentes conceptos de autonomía Municipal que los académicos han propuesto, aunado a esto se analizaran los elementos del contexto económico y político del proceso de descentralización en México.
- Exposición de literatura sobre el federalismo fiscal, sus diferentes clasificaciones y un acercamiento a su funcionamiento en el siglo XXI, en cuanto a la centralización y descentralización.
- Análisis de la relación entre el Estado y Municipio, reconociendo sus límites y capacidades.

- Comprensión de los conceptos de gobernanza y gobernabilidad con un análisis general de la situación contemporánea en la nación.
- Revisión de aspectos detallados del municipio, para así entender su posición en la contemporaneidad.
- Presentación de consideraciones finales de la investigación, así como las reflexiones finales para investigación futuras.

Dicho esto, se procede a comentar la metodología utilizada para la realización de la presente tesis doctoral.

VIII. Metodología

La metodología de este proyecto será una investigación de tipo descriptiva con el propósito de especificar las características de la relación entre los tres niveles de gobierno y el federalismo fiscal en base a literatura en cuanto de conceptos clave, así como de aquellos datos duros de administración pública Municipal, Estatal y Federal sobre la autonomía financiera del municipio. Dicha información será analizada para después proponer líneas de investigación futuras.

Uno de los instrumentos a utilizar será la entrevista, con el objetivo de recopilar información de administración pública Municipal y comparar dicha información con lo encontrado en la literatura.

La investigación es de metodología mixta, es decir contiene información obtenida mediante instrumentos de clasificación cuantitativa-cualitativa-documental. A continuación, se desarrolla en general los contenidos de los mismos.

- a) **Documental:** con la finalidad de la construcción de conocimientos de manera coherente por medio de procedimientos lógicos y mentales de toda investigación; análisis, síntesis, deducción e inducción y recopilación de informes que permitan redescubrir hechos, sugerir problemas y orientar hacia futuras líneas de investigación.

Dentro de los principales conceptos se encuentran Municipio, Federalismo, Federalismo fiscal, centralización, descentralización, gobernanza, gobernabilidad, autonomía financiera, política, administrativa; agenda pública, planes de desarrollo, por mencionar algunos. En referencia a las técnicas cualitativas y cuantitativas, estas son:

- **Análisis de contenido:** enfocado principalmente a las normas formales que generan los incentivos en el diseño institucional de la administración pública Municipal.
- **Entrevistas focalizadas:** dirigidas a conocer y comprender los incentivos que provienen de las limitaciones informales del diseño institucional de la administración pública Municipal, con el fin de compararlas con la información encontrada en la literatura.
- **Observación de campo:** Deberá ser sistemática y ordenada tienen como finalidad recoger la información directamente de la realidad.
- **Estadística descriptiva:** para recolectar, presentar y caracterizar un conjunto de datos (para medir la autonomía Municipal financiera: comparación de presupuestos de ingresos y egresos, Ley de Ingresos y Egresos, participaciones aportaciones y transferencias federales, aprobaciones del cabildo en materia de autonomía Municipal.) con el fin de describir apropiadamente las diversas características de ese conjunto.
- **Análisis de correlación:** utilizar esta técnica estadística que nos indica si dos variables están relacionadas o no. En este caso particular se

realizará el ejercicio con las hipótesis que presumen relación; por ejemplo ¿la existencia de la autonomía Municipal genera gobernabilidad?

- **Análisis de regresión múltiple:** Para la comprobar las hipótesis que originan la investigación y lograr los objetivos planteados, siguiendo la metodología propuesta, se plantea la siguiente estructura. En primer lugar, este estudio expone el desarrollo histórico que ha tenido la autonomía en México, se realiza una revisión sobre los diferentes conceptos de autonomía Municipal que los académicos han propuesto, aunado a esto se analizaran los elementos del contexto económico y político del proceso de descentralización en México.

El desarrollo de esta investigación se apoyará en el macro molde empírico-analítico, toda vez que la hipótesis se comprobara contra los hechos rigurosamente observados, con mediciones cualitativas basadas en el comportamiento humano y así generar explicaciones causales de la realidad política, que solamente es emprendida en forma responsable si se cuenta con las proposiciones generales empíricamente respaldadas.

Ahora bien, uno de los autores que hablan sobre el modelo del sistema político es Easton (1957), que menciona en términos generales en su estudio que el sistema político es similar al ser vivo internamente al realizar actividades que conectan los unos con los otros para que al final genere un resultado exitoso. Dicho modelo, puede visualizarse en la siguiente figura:

Figura 1 Sistema político según David Easton¹

¹ Easton, David. (1957). An approach to the analysis of political systems. World politics. Vol. 9. Núm. 3, p. 383 – 400. Recuperado de: <https://content-calpoly-edu.s3.amazonaws.com/politicalscience/1/documents/faculty/mike-latner/POLS-112/POLS-112-Easton-Analysis-Political-Systems.pdf>



Fuente: Elaboración propia.

David Easton (1957) plantea las ideas básicas del análisis sistémico de los fenómenos políticos, mismos que se mencionan a continuación:

Así, el sistema político se encuentra inserto dentro de un contexto (*environment*) determinado. Este sistema político se representa con la caja interior en la figura, el cual recibe unos insumos (*inputs*) por parte del contexto, en forma de demandas y apoyos. Estos últimos son "procesados" por el sistema político, que, a su vez, origina unos productos (*outputs*) que, usualmente, equivalen a decisiones y políticas encaminadas a satisfacer y asegurar las demandas y el apoyo presente en el ambiente. Por último, cabe anotar que este proceso de conversión de insumos en productos no es cerrado ni unidimensional, pues los mismos productos que en un momento determinado genera el sistema, sopesados por los actores del entorno, suelen dar lugar a un proceso de retroalimentación que refuerza las demandas o apoyos.

Siendo así, un proceso en el que puede de igual manera entenderse la situación política actual del sistema, donde cada vez más se involucra a la sociedad con el fin de cubrir sus necesidades y así generar bienestar en su entorno, cuyo tema es esencial para la creación de un modelo que permita una mejor organización en el núcleo del municipio, gobierno local y federal.

IX. Lógica y estructura de la investigación

El punto de análisis que versará el proyecto de investigación será comprobar la hipótesis presentada anteriormente. Dicho esto, el trabajo se estructura en ocho capítulos. En los cuales se realizó investigación en relación al municipio, federalismo, centralización, descentralización, gobernanza, gobernabilidad, aspectos propios del municipio de estudio, propuestas en base a lo estudiado, entre otros.

X. Marco teórico

En el presente marco teórico se enfatizan los conceptos clave para el desarrollo de la presente investigación en referencia a la autonomía financiera, autonomía Municipal, y Municipio, desde sus distintas perspectivas en el ámbito político, jurídico, así como los provenientes de los distintos diccionarios jurídicos, para posteriormente construir definiciones propias producto del análisis de estas. Ahora bien, se comenzará por la palabra autonomía que proviene de dos vocablos griegos: *autos*, que significa propio y *nomos*, ley; es decir, “autorregulación” (Diccionario Jurídico Mexicano, sf, p. 240), y qué, de acuerdo con el Diccionario de la Real Academia Española es: “la potestad que dentro de un Estado tienen municipios, provincias, regiones u otras entidades, para regirse mediante normas y órganos de gobierno propios” (2019). Por lo que, autonomía puede entenderse como la capacidad de auto regirse.

Desde el punto de vista jurídico y considerando la filosofía griega sobre la autonomía, en las que Santi Romano presentó:

La existencia de una relación jurídica presupone la intersubjetividad o interconexión entre dos o más sujetos o entidades con sustantividad propia, lo que implica la idea de pluralidad dentro del mismo ordenamiento jurídico. Romano considera, en cambio, al ordenamiento jurídico como entidad con sustantividad propia, como unidad de distintos elementos, que implicando la existencia de relaciones no se reduce a ellas, sino que las precede al configurar el marco necesario para que tales relaciones se manifiesten dentro del ámbito de la juridicidad. (1963, p. 183)

A la vez, dicho autor menciona la existencia de tres elementos constitutivos que se refieren a la existencia de entidades sociales organizadas y reguladas por el derecho, lo que da pie a un reconocimiento de la autonomía.

Marienhoff nos dice que: “la autonomía implica siempre un poder de legislación, que ha de ejercitarse dentro de lo permitido por el ente soberano, porque político es el poder propio de la legislación” (2007).

El Diccionario Jurídico Mexicano del Instituto de Investigaciones Jurídicas se conceptúa al Municipio como: “(Del latín *municipium*) es la organización político-administrativa que sirve de base a la división territorial y organización política de los estados, miembros de la Federación. Integran la organización política tripartita del Estado mexicano, municipios, estados y federación” (p. 210). Rafael de Pina *et al.* realizan su concepto partiendo de que:

La autonomía viene a ser la potestad de que, dentro del Estado, pueden gozar las Entidades políticas que lo integran, dentro de una determinada esfera territorial, y que les permite la gestión de sus intereses locales por

medio de organizaciones propias formadas libremente por sus ciudadanos.
(2019)

Torres (2005) la define como la titularidad del Municipio de gestionar y resolver todos los asuntos de carácter local, mediante sus representantes elegidos democráticamente entre los miembros de su comunidad, los cuales tendrán dentro de sus prerrogativas el organizar por medio de la reglamentación y sin tutela todos los ámbitos que a su competencia constitucional y legal corresponda, así como la libre administración de sus recursos. Quiroz presenta los rasgos esenciales de la autonomía del Municipio, los cuales se ubican en dos circunstancias: "a) la libre administración de su patrimonio, b) la elección directa de las autoridades por parte de la población Municipal" (2002).

Otro aspecto a definir es el alcance de la autonomía Municipal, para Carrera-Justiz, la autonomía tiene un alcance absoluto; él sostuvo que: "no puede haber más o menos autonomía" (2000), puesto que la entiende como una condición propia de la sociedad municipal.

Un criterio un tanto equilibrado de lo anterior sería el expuesto por Albi (1966), que hace referencia a que: "ese equilibrio puede realizarse en combinaciones infinitamente variables, que se producen a compás de las circunstancias políticas, económicas y sociales de cada momento y de cada lugar". Es decir, el enfrentamiento constante entre la centralización y descentralización, que da pie al concepto de autonomía.

Cabe mencionar de igual manera otra de las cualidades específicas de la autonomía, ya que llega el cuestionamiento de que si la autonomía es cien por ciento pura en su nivel de aplicabilidad. Hernández, menciona con respecto a ello: "plena, cuando comprende los cuatro aspectos que integran la autonomía (institucional, político, administrativo y financiero), y semiplena o relativa (cuando alcanza los aspectos político, administrativo y financiero)"

De igual manera, Albi alude a la naturaleza del municipio como:

No podemos detenernos a refutar esta doctrina, por otra parte ya caída en desuso. Su error fundamental, como más ampliamente hemos puntualizado en otro lugar, procede de la confusión que establece entre dos factores que deben considerarse por separado, y que aquel sistema involucra. El complejo que denominamos municipio, lo integran dos elementos distintos, que el jusnaturalismo no ha sabido percibir y diferenciar: la agrupación humana - hecho social- y el municipio propiamente dicho - institución jurídica-. La clave del problema radica en esta distinción. Los hombres -no la naturaleza- como consecuencia de un conjunto de diversas situaciones económicas e históricas, constituyen grupos sociales con localizaciones geográficas distintas. El Estado y sólo el Estado, única sociedad total y soberana, será la llamada a determinar, mediante la ley, cuál sea la forma más adecuada en cada caso para que los elementos humanos en relación de convivencia vecinal puedan cumplir mejor aquellas finalidades inmediatas que desbordan la acción individual de los mismos. Así vemos que las propias leyes que declaran el carácter natural del municipio exigen, seguidamente, la concurrencia de ciertas circunstancias, totalmente artificiales, para determinar qué agrupaciones sociales tienen derecho a servir de base a una organización jurídica de carácter municipal. (1955, p.26)

De lo anterior, se han definido distintos aspectos que integran la autonomía Municipal con la finalidad de comprender con mayor profundidad el origen, los alcances y limitaciones del Municipio. Después de consultar a los expertos anteriormente mencionados se presenta una definición propia respecto a la autonomía donde esta es la capacidad legalmente garantizada al Municipio, que le permite representar a la comunidad humana comprendida en su territorio de forma independiente y responsable, cumpliendo y satisfaciendo los intereses de la

sociedad local, esto dentro del ámbito de sus competencias otorgadas por la ley.

Una vez definida la autonomía Municipal se procederá a comentar los aspectos que la forman siendo: autonomía política y autonomía jurídica. Aquí cabe señalar que algunos autores incorporan también autonomía institucional mencionando que otros pueden confundir ambos aspectos, autonomía financiera y autonomía administrativa. La autonomía política se encuentra reconocida a nivel federal en el artículo 115, fracción I, al señalar que cada Municipio será gobernado por un Ayuntamiento de elección popular directa, integrado por un Presidente Municipal y el número de regidores y síndicos que la ley determine.

La autonomía política se encuentra establecida en el numeral 118 de la Constitución Política del Estado de Nuevo León que en similares términos establece que los Municipios serán gobernados por un Ayuntamiento de elección popular directa y establece que no habrá autoridad intermedia alguna entre éste y los Poderes del Estado. En cuanto a la autonomía jurídica en la Carta Magna se establece en el párrafo de la fracción segunda del artículo 115 que la facultad de los Municipios para aprobar los bandos de policía y gobierno, los reglamentos, circulares y todas las disposiciones administrativas de observancia general dentro de sus respectivas jurisdicciones. La autonomía jurídica se traduce en la atribución que tienen los Municipios para expedir su normatividad.

Así pues, la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha pronunciado lo siguiente sobre la autonomía jurídica:

Los Ayuntamientos pueden expedir dos tipos de reglamentos: a) El tradicional de detalle de las normas, que funciona similarmente a los derivados de la fracción I del artículo 89 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y a los expedidos por los Gobernadores de los Estados, en los cuales la extensión normativa y su capacidad de innovación está limitada; y, b) Los derivados de la fracción II del artículo 115

constitucional, que tienen una mayor extensión normativa, ya que los Municipios, respetando las bases generales establecidas por las Legislaturas, pueden regular con autonomía aspectos específicos de la vida Municipal en el ámbito de sus competencias. (2005)

A lo anterior algunos de los autores expertos en la materia han considerado diferenciar el aspecto normativo con el institucional, dotando así a la autonomía Municipal de un aspecto más, ya que en ocasiones suele confundirse.

En el artículo 132 de la Constitución local se establece un listado, a semejanza de la Constitución federal artículo 115 constitucional de todos los servicios públicos que corresponde prestar a los Municipios de Nuevo León, mismos que serán analizados posteriormente para entender la autonomía administrativa. Las competencias administrativas Municipales pueden dividirse en atribuciones de naturaleza genérica, y otras que tienen necesidades sociales, mismas que se encuentran referidas en el art. 115 Constitucional, sobretodo en materia administrativa agregando así a los recursos, servicios y administración.

Para definir la autonomía financiera se retomará el concepto de Quintana, en el cual se identifica en la autonomía financiera es la base para el funcionamiento coordinado entre lo político, jurídico y administrativo, por lo que, la autonomía financiera es una parte esencial para la puesta en marcha de otros aspectos. Así también, es un aspecto central que vincula los elementos anteriores con la autonomía Municipal, considerando, pues el papel primordial del Municipio, que es brindar bienestar: “la capacidad del municipio para contar con recursos suficientes derivados de renglones tributarios exclusivos, así como el libre manejo de su patrimonio y la libre disposición de su hacienda” (Quintana, 2008, 195).

Con el fin de evaluar la autonomía financiera se revisarán las fuentes de los recursos financieros de que dispone el Municipio; los principales recursos que

administra un Municipio son tres: recursos que provienen de la recaudación de sus contribuciones locales (impuestos, derechos, contribuciones de mejoras, productos y aprovechamientos), transferencias no condicionadas (participaciones) y transferencias condicionadas (aportaciones), mismas que se regulan de acuerdo a los ramos 28 y 33.

De acuerdo con el marco normativo, los Municipios carecen de facultad legislativa para crear impuestos o normar tasas o contribuciones. Es decir, en palabras de Pérez, estos son:

Los provenientes de ingresos tributarios, tasas y contribuciones, así como de ingresos no tributarios que, aunque son normados por el nivel central, el monto de su recaudación se les atribuye íntegramente a los presupuestos de las provincias y Municipios. (2003)

Por lo que, estos recursos se originan en las Entidades Federativas, se van hacia la federación y regresan por medio de transferencias, generalmente con menor cantidad a aquellos grandes recaudadores y con mayor, a aquellos con baja recaudación, tema que más adelante se comentará a detalle.

En referencia a los ingresos participativos, estos se conforman por la recaudación de impuestos en la localidad en cuanto al presupuesto central de participación, mismo que se define como:

El presupuesto participativo es una estructura y un proceso de participación comunitaria basado en tres grandes principios y en un conjunto de instituciones que funcionan como mecanismos o canales de participación popular sustentada en el proceso de tomas de decisiones del gobierno municipal. Los tres principios son los siguientes:

a) Todos los ciudadanos tienen el derecho de participar, siendo que las organizaciones comunitarias no detentan, a este respecto, por lo menos formalmente, *status* o prerrogativas especiales.

b) La participación es dirigida por una combinación de reglas de democracia directa y de democracia representativa, y se realiza a través de instituciones de funcionamiento regular cuyo régimen interno es determinado por los participantes.

c) Los recursos de inversión son distribuidos de acuerdo con un método objetivo basado en una combinación de “criterios generales” – criterios sustantivos, establecidos por las instituciones participativas con el objeto de definir prioridades- y de “criterios técnicos”- de viabilidad técnica o económica, definidos por el ejecutivo, y normas jurídicas federales, estatales o de la propia ciudad, cuya realización cabe al ejecutivo”.

(de Sousa, 2005)

Cabe mencionar, que el tema de transferencias, es altamente criticado en la actualidad sobre todo por el monto menor que la Federación regresa al Estado de Nuevo León. Este modelo, es centralista, aunque en la Constitución se diga que México es una Federación. Entonces, con relación a ello:

Su principal rasgo es aún un carácter centralista porque si bien es cierto que el gobierno federal ha comenzado a traspasar funciones y recursos a los estados, un buen indicador es la forma como se ejerce el gasto público. Así, en el año 2000 el gobierno federal ejerció el 71.2 por ciento del gasto público, el estatal el 23.7 por ciento y el municipal el 5.1 por ciento. (Ziccardi, 2003, p. 326)

Lo que pone sobre la mesa la distribución del ingreso en México, por lo que es importante comprender su funcionamiento para así observar sus áreas de oportunidad, debilidades, entre otros. En fin, el federalismo tiene distintas formas de entenderse, al ser un término nuevo, yacen críticas constantes para su mejora. Gaudreault, lo define como:

Unión duradera entre diversas comunidades políticas constituidas en órdenes legales, con el propósito de formar un orden legal más amplio y distinto, el cual abarca verticalmente por lo menos dos niveles de gobierno con sus respectivos poderes, los cuales se encuentran establecidos constitucionalmente, y cuyo ejercicio es susceptible de revisión por un árbitro independiente. (2006)

Se observa que la definición de federalismo es muy técnica, pero es importante comprender que el término se puede entender desde otras perspectivas, que de igual manera se conocerán a detalle en su capítulo correspondiente. Así pues, se continuará con la definición del Municipio para después reflexionar sobre éste al lado de otros términos ya vistos y que se detallarán en sus capítulos correspondientes con la finalidad de dar respuesta a la hipótesis de la presente tesis doctoral.

La definición clara de las competencias en un sistema federal es crucial ya que si no se respetan corren el riesgo de romper con el principio del federalismo dual de autonomía funcional del Municipio. Martínez citando a la Enciclopedia Espasa Calpe, define al Municipio como:

Una sociedad necesaria, orgánica y total establecida en determinado territorio y que tiende, con personalidad jurídica definida, a la realización de aquellos bienes públicos que trascendiendo de la esfera de la familia no

llegan, sin embargo, a la en que se desenvuelven (sic) otras Entidades de carácter político (provincias, estados, regiones...). (S.f, p. 200)

Por su parte Robles menciona qué:

El Municipio mexicano es una persona jurídica integrada por una asociación de vecindad asentada en una circunscripción territorial que es la base de la división política, administrativa y territorial de una entidad; constituye un nivel de gobierno con capacidad jurídica, política y económica, para alcanzar sus fines y autogobernarse, con sujeción a un orden jurídico superior. (1987)

Gabino Fraga menciona que el Municipio es: “la forma más característica de la descentralización regional” (2003), con una opinión divergente a la anterior Andrés Serra Rojas se refiere al Municipio como:

Una forma de descentralización administrativa regional, dotada de personalidad jurídica, patrimonio propio y un régimen jurídico establecido por la Constitución en el art. 115 y reglamentado por sus leyes orgánicas Municipales, y que atiende las necesidades locales o específicas de una circunscripción territorial. (2002)

Serna, quizá definición al municipio guiado por lo enmarcado en la Constitución; porque en realidad debe de representar autonomía en todos los sentidos.

Una vez definido el Municipio, se analiza como ha sido la defensa jurisdiccional de la autonomía Municipal, señalando el contraste del antes y después de las reformas constitucionales de 1994.

Hasta antes de las reformas planteadas es primordial mencionar que lo único que el municipio podía hacer ante las violaciones constantes a su autonomía era recurrir en su defensa bajo ciertas restricciones al juicio de amparo. Con mayor detalle, Peralta menciona que:

Para ello, tendría que ser lesionado en sus derechos o intereses patrimoniales actuando como ente de derecho privado, como sería, por ejemplo, en una acción reivindicatoria, o en un juicio mercantil. La Suprema Corte ha sostenido que ni el Municipio, ni cualquier otra autoridad, pueden recurrir al juicio de garantías tratándose de actos que lesionen sus intereses públicos.

Y que, además,

El artículo 103 de nuestra Carta Magna, en sus fracciones II y III, da la posibilidad, tanto a la autoridad federal, como a la autoridad estatal, de recurrir al juicio de amparo en defensa de su soberanía (el llamado “amparo soberanía”), excluyendo tajantemente al Municipio. (Peralta, 2012)

Lo cual, en términos generales, se alude a que las autoridades federales y estatales protegen la soberanía, mientras que el Municipio simplemente se le otorga la garantía de autonomía Municipal. Así pues, dicha problemática empieza a tomar tintes de defensa municipal en 1990, empero, se mencionaba una falta de fundamentación a lo solicitado. La lucha sobre la modificación de ésta, no quedo ahí, por lo que 4 años más tarde, se presentaron nuevos casos en referencia a la defensa municipal, siendo:

La iniciativa de reformas al artículo 105 Constitucional presentada en 1994, establecía claramente que el Municipio podía ser sujeto de controversias de orden constitucional, dotando, por fin, a esta entidad, de un instrumento jurídico de salvaguarda de la autonomía municipal, consagrada por el artículo 115 de nuestra Carta Magna. (Peralta, 2012)

Quedando actualmente como:

Artículo 105. La Suprema Corte de Justicia de la Nación conocerá, en los términos que señale la ley reglamentaria, de los asuntos siguientes:

I. De las controversias constitucionales que, con excepción de las que se refieran a la materia electoral, se susciten entre:

- a) La Federación y una entidad federativa;
- b) La Federación y un municipio;

(...)

- g) Dos municipios de diversos Estados;
 - i) Un Estado y uno de sus municipios, sobre la constitucionalidad de sus actos o disposiciones generales;
 - j) Una entidad federativa y un Municipio de otra o una demarcación territorial de la Ciudad de México, sobre la constitucionalidad de sus actos o disposiciones generales, y
- (...)

(Cámara de Diputados, 2019)

Asimismo, cabe mencionar el principal problema radica entre Federalismo y en la autonomía municipal, generando cada vez más falsas promesas de desarrollo en las comunidades al no contar con el apoyo en términos financieros por parte de la Federación. Por su parte, Merino (2006, p. 15) destaca que el hecho de que los

gobiernos Municipales no puedan cumplir a cabalidad con sus obligaciones constitucionales es debido al mal diseño institucional, principalmente de las múltiples reformas al artículo 115 constitucional, las reformas ensancharon los ámbitos de obligación de los gobiernos Municipales, pero no aportaron las reglas ni los incentivos correctos para afrontarlos. Dando lugar a la vinculación con la evolución histórica de los Municipios, misma que ha estado subordinada a las prioridades señaladas por los gobiernos nacionales.

Con respecto a ello, existen teorías que se relacionan con el objeto de investigación, relacionadas con el diseño institucional en los tres niveles de gobierno. Así pues, ésta es una gran causa para realizar los estudios pertinentes en cuanto a la optima administración financiera entre los tres niveles de gobierno. Uno de los expertos es North, quien define la cuestión institucional como:

Las instituciones son las reglas del juego en una sociedad o, más formalmente, son las limitaciones ideadas por el hombre que dan forma a la interacción humana. Por consiguiente, estructuran incentivos en el intercambio humano, sea político, social o económico. El cambio institucional conforma el modo en que las sociedades evolucionan a lo largo del tiempo, por lo cual es la clave para entender el cambio histórico. (1990)

Con respecto a ello, es importante mencionar que el rol de las instituciones en la sociedad es meramente estructural, pues en nuestro país aumentan la burocracia y la resolución de problemáticas, sean financieras o de justicia no tienen una respuesta oportuna ante éstas. Con ello, se suman otras cuestiones que impactan negativamente a la estructura, sean: corrupción, impunidad, malversación del erario público, por mencionar algunos. Es, por tanto, primordial desestructurar para entender el verdadero funcionamiento de las instituciones. Por ejemplo, en la actual administración (2018-2024), las instituciones promotoras del comercio

internacional se han sido cerradas bajo el supuesto de son un gasto para la Federación al igual que muchos salarios han sido reconfigurados para evitar la corrupción y aumentar la austeridad en la nación mexicana. ¿es esto acaso correcto? ¿derrumbar las instituciones para formar nuevas es una forma de mantener la gobernanza?

Sin duda alguna, para el caso de México se verá en el futuro la forma en cómo esta toma lugar, pues en nuestros días la economía no ha repuntado, sino que va a la baja y desafortunadamente impacta negativamente a los generadores de economía, empresario y personas en vulnerabilidad. Así pues, otro de los temas que toman a lugar en la presente investigación es la gobernanza y gobernabilidad, como conceptos que dan oportunidad de analizar cuales han sido los grandes debates entre estos, pero además que matizan el deber ser de los gobiernos.

Bayón menciona que la gobernanza:

Está asociado al Estado como agente promotor y gestor de la economía, a su capacidad económica, financiera y administrativa; a su vez, se relaciona el personal capacitado e innovador. Con él se designa la eficacia, calidad y buena orientación de la intervención del Estado, que le proporciona buena parte de su legitimidad en lo que a veces se define como una «nueva forma de gobernar», la cual es común coligar con la globalización. Es una noción que busca –antes que imponer un modelo– describir una transformación sistémica compleja, que se produce a distintos niveles (de lo local a lo mundial) y en distintas esferas (sector público, privado y social). (2018)

Mientras que la gobernabilidad:

La cuestión de la gobernabilidad es subsumida por la de la gobernanza, que

la compendia, y va de suyo que gobernabilidad no es conceptualmente sinónimo de gobernanza, pues las dos hacen referencia a distintas interrogantes y realidades, aunque graviten alrededor de la problemática del gobierno o dirección de la sociedad. (Aguilar 2006)

Con respecto a ello, otro de los temas importantes a considerar es el Estado de Derecho en el que se pueden observar las características en el día a día, que, en México, éste ha sido vulnerado por las cuestiones existentes. Sin embargo, se realizan estudios con respecto a la realización adecuada de este. Así pues, el Sistema de Información Legislativa lo define como:

Se refiere al principio de gobernanza por el que todas las personas, instituciones y entidades, públicas y privadas, incluido el propio Estado, están sometidas a leyes que se promulgan públicamente y se hacen cumplir por igual y se aplican con independencia, además de ser compatibles con las normas y los principios internacionales de derechos humanos. Las instituciones políticas regidas por dicho principio garantizan en su ejercicio la primacía e igualdad ante la ley, así como la separación de poderes, la participación social en la adopción de decisiones, la legalidad, no arbitrariedad y la transparencia procesal y legal. (2019)

Como bien se había mencionado anteriormente, tanto el aspecto financiero, como el político y social están vinculados por lo que uno no podría funcionar adecuadamente a su cometido sin contar con el respaldo financiero, pero todo esto organizado organicamente en base a leyes que protejan sus derechos y obligaciones. De la misma manera, el Sistema de Información Legislativa menciona que el Estado de Derecho contempla los siguientes puntos:

- La estructura formal de un sistema jurídico y la garantía de libertades fundamentales a través de leyes generales aplicadas por jueces independientes (división de poderes);
- Libertad de competencia en el mercado garantizada por un sistema jurídico;
- División de poderes políticos en la estructura del Estado; y
- La integración de los diversos sectores sociales y económicos en la estructura jurídica.

Así pues, la importancia de estos conceptos que son la base para la comprensión de la problemática que enfrenta no solo el país, sino que el Estado de Nuevo León al ser uno de los principales recaudadores y con ello, el desarrollo de los municipios. Con respecto a ello, habrá que mencionar que, en los capítulos de la presente tesis doctoral, también se encuentran las normas y leyes que rigen al municipio de estudio, así como información relevante y pertinente para el mejor entendimiento de la problemática, para finalizar con una propuesta del hartazgo en términos financieros de Nuevo León hacia las fórmulas de distribución, que, si bien no suman al desarrollo, sino que lo frenan. Dicho esto, en los siguientes párrafos se comenzará con la investigación.

Capítulo 1. Municipio: aproximación conceptual y antecedentes

Introducción

La propuesta fundamental para este estudio lo constituye la búsqueda de una coordinación entre el Estado, Federación y Municipio con la finalidad de que aumente la negociación de repartición de recursos financieros que inciden en una plena gobernabilidad. En si, comprobar la hipótesis presentada en este estudio en cuanto a que la coordinación entre el Estado, Federación y Municipio aumentará la negociación de repartición de recursos financieros que inciden en una plena gobernanza en el Municipio de Monterrey a través iniciativas que afectan distintas esferas de la estructura política, económica y social.

El presente capítulo tiene el objetivo de comprender los fundamentos teóricos que giran en torno al concepto de “Municipio”, los cuales pueden entenderse como los distintos hechos históricos que dieron la pauta para el nacimiento del Municipio, así como sus antecedentes que son aspectos clave de la presente tesis doctoral, la cual busca solucionar la problemática de la falta de coordinación entre el estado, Federación y Municipio, con la finalidad de conseguir una eficiente y eficaz gobernanza enfocándose a la autonomía financiera del Municipio. Con el enfoque propositivo, en términos de que el Municipio cuente con autonomía financiera de tal manera que pueda potenciar sus recursos y el bienestar de los ciudadanos.

El objetivo particular de este capítulo es comprender desde un recorrido de la época prehispánica hasta la actual las distintas facetas que le permitieron al Municipio su conformación actual, para después analizar el fundamento constitucional actual para su ejercicio y finalmente, como parte de su legalidad, comprender la evolución del artículo 115 constitucional.

La exposición que se presenta a continuación detalla los principales puntos:

1. La cultura mexicana brinda a la sociedad el concepto de Municipio desde la aparición de los Calpullis, cuya forma de gobierno era dirigida por un consejo de ancianos (Díaz, p. 72).
2. El Calpulli era una organización social y territorial autosuficiente toda vez que las familias integrantes producían bienes necesarios y suficientes para su sobrevivencia.
3. Durante la época colonial el municipio funcionó como la célula principal para el régimen, pues representó, como lo es el ahora, la relación más cercana entre el pueblo y el poder público.
4. El movimiento de la independencia (1810 – 1821) fue una etapa importante para el Municipio, pues fue una instancia que facilitó la relación entre las autoridades coloniales y el ejecutivo.
5. La Constitución de Cádiz reguló a los municipios bajo el nombre de “Ayuntamientos” en el capítulo I del título VI de artículo 309 al 323.
6. En referencial al Plan de Iguala, éste fue el texto que marcó la Independencia de México el 24 de febrero de 1821 y estableció que el gobierno quedaría al mando por el Ejército de las Tres Garantías, reconoció al ayuntamiento e identificó los problemas financieros que enfrentaba.
7. La Constitución de 1836 fue un punto clave para la reglamentación de los municipios, debido a que en su título sexto del artículo 22 al 26 se detalla su regulación.
8. La Constitución de 1857 precisó en su artículo 40 que la voluntad del pueblo radicaba en constituirse en una República Federal, poniendo sobre la mesa la soberanía de los Estados en referencia a su régimen interior, sumado a

que el papel de las Constituciones estatales tendría que estar alineadas al pacto federal. Generando así la división interna de las entidades y dando pie, al establecimiento del Municipio.

9. Durante el Porfiriato, el municipio tuvo su auge máximo de organización derivado de las disputas entre gobiernos liberales y centralistas.
10. El Plan de Guadalupe (1914) propuso la libertad municipal como institución constitucional, que fungiera como base de la organización de los Estados y como ejemplo de prácticas democráticas, así como las propuestas de Emiliano Zapata.
11. Después de 1917 hasta nuestros días, el municipio ha sufrido distintas reformas.
12. En referencia a la evolución del artículo 115 constitucional, los principales puntos a tratar son la naturaleza jurídica del Municipio, la Constitución de 1917 y el art. 115, el art. 115 constitucional de 1917 a 1983, los alcances de la reforma de 1983; y, finalmente, las reformas de 1999 hasta la contemporaneidad.
13. El artículo 115 constitucional y Suprema Corte de Justicia de la Nación se han enfrentado debido a la autonomía y competencias del Municipio.
14. El artículo 115 constitucional ha sido violentado debido a que en la nación mexicana se ha limitado a cumplir con formalismo legales, sin embargo, no en la práctica.

En pocas palabras, el en presente capítulo se brindarán las bases para el entendimiento de la creación del Municipio, su evolución a través de los años desde la perspectiva legal.

1.1 El Municipio

Al hablar del municipio es importante tener en mente el federalismo que es la unión de las Entidades en los tres niveles de gobierno y, por ende, pone sobre la mesa el papel del municipio. Que, si bien es cierto, el federalismo es un concepto muy amplio, mismo que se verá posteriormente se puede, entender, desde su estructura como la unión e integración, siendo, entonces:

El federalismo debe cumplir ante todo dos funciones: la estructuración del poder por medio de la división vertical de poderes (a la vez que la protección de las minorías por medio de la autonomía territorial) y la integración de sociedades heterogéneas, en lo cual casi siempre se aspira a la integración económica, aunque también la política y militar al mismo tiempo que la autonomía sociocultural y/o política de los estados miembros o provincias. (Schultze, 2014)

Una de las cualidades muy importantes del municipio mexicano es que esté se consolidó en 1824, que muy a pesar de las pérdidas humanas y de recursos, México dio el paso para unirse como una organización federal. Cabe mencionar, que este modelo fue adoptado en gran parte por su popularidad en otras naciones, sean España y Estados Unidos. Y además de ello, el federalismo adoptado tornó a las necesidades específicas en las que la nación mexicana se encontraba. En base a la Constitución de 1824, se dice que una nueva nación estaba naciendo, misma que se conformaba por 7 títulos y 171 artículos. En los documentos expuestos por la Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión se dice comparten artículos (puntos) clave de dicha Constitución:

1. la nación mexicana es para siempre libre é independiente del gobierno español y de cualquier otra potencia.

(...)

2. La nación mexicana adopta para su gobierno la forma de república representativa popular federal.

(...)

6. Se divide el supremo poder de la federación para su ejercicio, en legislativo, ejecutivo y judicial.

(Cámara de Diputados, 2019)

Así pues, México se consolidó como una república representativa, que gozaba de una religión católica por omisión y donde los roles de Diputado y Senador se correlacionaban. Cabe mencionar, que en ella se mencionaba que la responsabilidad para organizar el interior del gobierno de cada Estado dependía de cada uno, siempre y cuando no se opusiera a la Constitución. Con el paso del tiempo y los distintos eventos históricos que marcaron la vida no solo política, sino que también social y cultural de México, y con ello, la creación y modificación de la Constitución hasta llegar a la que nos rige actualmente, la Constitución de 1917 y que por supuesto, ha sufrido reformas en cuanto al municipio. Sobre esta última es importante mencionar que en los últimos años ha causado que diversos estudiosos apoyen la idea de cambiarla, debido, en gran parte a que ésta ya no satisface las necesidades actuales de la población. En fin, en ella se establece que México, en su artículo 40 es:

Es voluntad del pueblo mexicano constituirse en una República representativa,
democrática, laica y federal, compuesta por Estados libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior, y por la Ciudad de México, unidos en una federación establecida según los principios de esta ley fundamental.

(Cámara de Diputados, 2020)

Sumando a ello, se establece lo concerniente a la división de los poderes, mismos que a la letra dicen:

Artículo 50. El poder legislativo de los Estados Unidos Mexicanos se deposita en un Congreso general, que se dividirá en dos Cámaras, una de diputados y otra de senadores.

Artículo 80. Se deposita el ejercicio del Supremo Poder Ejecutivo de la Unión en un solo individuo, que se denominará Presidente de los Estados Unidos Mexicanos.

Artículo 94. Se deposita el ejercicio del Poder Judicial de la Federación en una Suprema Corte de Justicia, en un Tribunal Electoral, en Tribunales Colegiados y Unitarios de Circuito y en Juzgados de Distrito (...).

(Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión)

Otro de los aspectos clave para la consolidación del federalismo en México, es la organización existente en los otros niveles de gobierno, es decir, el Estatal cuenta con tres poderes para el ejercicio de poder, mientras que el local cuenta con su ayuntamiento. Que en términos generales el ejecutivo está representado por un gobernador de elección popular, el legislativo por el Congreso local y el judicial, integrado por el Tribunal de justicia, juzgados de primera instancia, por mencionar algunos.

Así pues, con esta organización estructurada para el funcionamiento de gobierno, se da pie a una instancia que goza con el privilegio de contacto con las con las comunidades, sea el municipio. Éste puede entenderse como una forma de organización territorial y administrativa en el país, que en palabras de Ruiz Massieu:

- El municipio como persona pública sometida al poder jerárquico de otras esferas del gobierno;
- El municipio como poder público con competencia propia
- El municipio como persona de derecho administrativo, exclusivamente
- El municipio como ente natural y,
- El municipio como base de la organización político-administrativa y de la división territorial de los estados que componen el Estado federal.

(1990, p, 1)

Cabe mencionar, además que en la actualidad la definición de municipio ha tomado distintos matices debido a su debate para la consolidación del término proveniente de diversas corrientes de pensamiento como la etimológica, sociológica, jurídica, administrativa por mencionar algunas. Ochoa alude a dicha terminación como:

La palabra "Municipio" se entiende de diversas maneras a partir de sus raíces etimológicas. Ochoa señala que procede de los vocablos latinos *particeps*, *munere cappasendo* o *municeps*, que en términos generales contienen significaciones de participación comunal, aplicación de derechos a los ciudadanos y lazos de vecindad, [además] "Municipio viene del latín *municipium* y significa el desempeño de una función que se asume por sí propia y se complementa como institución". (s.f, p. 64)

Así pues, desde una definición moderna, el municipio se puede entender como:

El Municipio es la entidad política organizada comunalmente como base de la división territorial y la organización política de los estados de la federación

en su régimen interior, por tanto, el Municipio es la agrupación social fundamental en que el país se estructura territorialmente para su división política, según lo establecido en el artículo 115 constitucional. Es aquella comunidad territorial de carácter público con personalidad jurídica propia y, por ende, con capacidad política y administrativa; como realidad múltiple, jurídica, social, territorial y económica, es también una institución básica en la vida nacional, es el primer nivel de gobierno y el más cercano a la población. (Centro de Desarrollo Municipal, 1998)

Siendo así el municipio una célula básica para el ejercicio de la estructura política enmarcada el artículo 115 Constitucional, tal cual se mencionó anteriormente. Y que además materializa la división territorial y político administrativa, ya que se sabe que el municipio se conforma de población, de territorio y un gobierno, es decir, tiene personalidad jurídica propia. En palabras de Ortega:

El Municipio constituye también la manifestación democrática de la descentralización política, como la expresión básica de la distribución regional del poder, al igual que la expresión más concreta de la descentralización administrativa al ser una organización provista de una competencia mínima para la prestación y satisfacción de servicios de la comunidad. (1994)

Lo que el autor menciona es muy importante debido a que en la actualidad el municipio es un órgano de alta importancia sobre todo por la relación tan cercana con los ciudadanos de un territorio; sin embargo, en tiempos actuales y por el Sistema de Coordinación Fiscal, la distribución del ingreso público se ha afectado de una forma negativa las Entidades y, por ende, municipios con mayor recaudación, la descentralización es un camino para el desarrollo económico. Dado ello, es

importante cuestionar ¿si el municipio goza de autonomía financiera? Si está dicho en la ley suprema, pero en el día a día no se ha cumplido dicho cometido y con ello, nuevos temas salen a relucir como lo son la corrupción, impunidad, pobreza, así como el Estado de Derecho. Rendón menciona que:

La evolución histórica del Municipio en México no ha sido lineal y ascendente. Por el contrario, ha estado preñada de recaídas, amagos, retrocesos y devaluaciones. Lo notable no es esa errática y desventurada trayectoria secular, muy parecida, por cierto, a la que han observado otras instituciones democráticas, sino lo que verdaderamente llama la atención es la persistencia de la idea y la terquedad de sus sostenedores. (2005)

En fin, el municipio es uno de los órganos, y por así mencionarlo, instrumento de la Federación que representa las raíces de México, la etapa de la independencia, la fuerza y la libertad que los dirigentes de aquella época perseguían para la defensa del territorio. Después, representó un reto en la organización federal pero que finalmente es un elemento clave no solo para la consolidación del federalismo, sino que también del crecimiento y bienestar de las comunidades. Por tal motivo, es esencial un nuevo diseño institucional pensado en la mejor distribución de ingresos hacia aquellos municipios con mayor recaudación en el país. Ahora bien, se procederá a detallar los antecedentes del municipio.

1.1.1 Antecedentes del Municipio

1.1.1.1 Época Prehispánica.

La cultura mexicana brinda a la sociedad el concepto de Municipio desde la aparición de los *Calpullis*, cuya forma de gobierno era dirigida por un consejo de ancianos²

² Díaz, B. Historia de la conquista de la Nueva España, p.72

(Díaz, p. 72). El *Calpulli* era una organización social y territorial autosuficiente toda vez que las familias integrantes producían bienes necesarios y suficientes para su sobrevivencia. Su estructura consistía en:

- Asamblea: Formada por los *pilli* o varones descendientes de las familias fundadoras, que a su vez nombraba a los integrantes del consejo.
- Consejo: Integrado alguno de los más ancianos y prudentes, y en el cual residía la autoridad.
- Capullec: también llamado *teachcauh*, o pariente mayor, que era una especie de alcalde, nombrado por el Consejo.
- Tecuhtli: Responsable de la milicia, adiestraba a los jóvenes y dirigía a las tropas en caso de guerra.
- Tequitlatos: Dirigían a los trabajadores en las obras comunales.
- Calpizque: Recaudador de impuestos.
- Tlacuilo: Especialistas en la enseñanza y registros.
- Sacerdotes: Encargados de la vida religiosa.

(Cienfuegos, D., y Jiménez, M., p.18)

El papel del *calpulli* es muy parecido a la institución municipal, sin embargo, es importante mencionar que dicha agrupación careció de aspectos jurídico-públicos.

1.1.1.2 La conquista de México y la época colonial.

Durante la época colonial el municipio funcionó como la célula principal para el régimen, pues representó, como lo es el ahora, la relación más cercana entre el pueblo y el poder público. La conquista bajo el mando de Hernán Cortés puso en marcha el establecimiento de esta institución para el dominio y control, del nuevo continente. Zavala en sus estudios menciona como el municipio en esta época

colonial:

El ayuntamiento es la institución representativa del común en la colonización española, a pesar de ciertas tendencias oligárquicas y de las limitaciones que impone la realeza al vender los regimientos y al hacer pesar la autoridad de los gobernadores y corregidores sobre las elecciones y los acuerdos municipales; estos, sin embargo, constituyen el órgano principal de petición y defensa de los derechos de los vecinos; adquieren particular ascendiente en algunas poblaciones distantes de los focos centrales del gobierno real; y, en la forma de cabildo abierto llegan a desempeñar funciones populares. (1967, p. 126)

Siendo el primero, de ellos, Villa Rica de la Vera Cruz el 22 de abril de 1519, cuyo nombre le fue dado por su llegada a tierra un jueves y desembarcado en viernes santo, algunos autores añaden que mencionado nombre fue dado además por la riqueza de la tierra. Así pues, fue como surgió el primer ayuntamiento que estuvo integrado por el cabildo (capitán general y justicia mayor) (Valencia, 2017). Dicho nombramiento lo pone sobre la mesa en sus estudios Orozco y Berra:

Por medio de este artificio forense, el carácter de la expedición cambió por completo. En el país había ya una colonia española, conforme al régimen municipal de Castilla, la puebla no reconocía más superior que al soberano, y le representaba legítimamente el regimiento de la villa; los nombramientos del cabildo eran firmes y valederos, sin que ninguna autoridad pudiera mezclarse; como vecinos de la puebla, los soldados quedaban transformados en la milicia comunal, sujeta directamente a la justicia mayor; en lo absoluto dependía ya Cortés de Diego Velásquez, pudiendo únicamente el rey privarle de su autoridad y revocar sus poderes. (1978, p. 129-130)

Dado ello, el municipio fue un instrumento para la colonización, que dio a lugar a la formación de municipios de Tepeaca, Coyoacán, Villa de Medellín, Villa del Espíritu Santo (Coatzacoalcos), Michoacán, Yucatán y Guatemala, mientras se destruía la antigua Tenochtitlán. Así pues, en términos generales, los municipios coloniales se regían en base al derecho español bajo el poder que le concedió Carlos V en 1523 a Hernán Cortés. Con ello, se procedió a la creación de las ciudades, las cuales tendrían que ser integradas por un juez con título, gobernador o alcalde mayor, corregidores, entre otros títulos.

En referencia a al papel de los ayuntamientos coloniales, Valencia menciona que estos eran muy similares al de España, mismo que a letra dice:

La organización del municipio colonial de españoles fue muy similar al peninsular. Los cabildos solo podían reunirse en las casas capitulares; estaban integrados por los alcaldes ordinarios y los regidores, presididos por el gobernador o su lugarteniente. La presencia de la autoridad central era incómoda, por eso el ayuntamiento luchó contra ella. (2017, p. 63)

Así pues, se dice que la autonomía de los cabildos en la época colonial era limitada, de cierta forma porque el virrey era quien autorizaba las decisiones más importantes. Los lugares de elección eran exclusivos, es decir, no se podrían asignar a un indígena ser el representante del Cabildo. Cabe agregar, que solo hubo un mestizo que entró gobierno y fue Martín Cortés, hijo bastardo de Hernán Cortés y la Malinche.

Para el año de 1786 y con gran influencia francesa, el papel del municipio ya tenía la función de la recaudación por tierras y edificios, es decir, poco a poco éste adquirió una posición consolidada ante el Estado, que, sin embargo, impactó negativamente en la antigua burocracia colonial y con ello, el paso para la libertad concedida por la guerra de independencia.

1.1.1.3 La etapa de la guerra de Independencia.

Sin duda alguna, el movimiento de la independencia (1810 – 1821) fue una etapa importante para el Municipio, pues fue una instancia que facilitó la relación entre las autoridades coloniales y el ejecutivo.

El papel del cabildo se matizó en el año de 1808, pues éste fungió como aliado de la Corona española durante la invasión napoleónica que poco después afectó a las colonias, especialmente a Nueva España, generando así la independencia y consiguiendo el principal protagonismo. Un claro ejemplo de ello, es la transformación de los cabildos en juntas gubernativas, que, en algunos casos, la expedición de leyes se logró.

Así pues, derivado de un sinfín de acontecimientos políticos y sociales, la guerra estalló el 16 de septiembre de 1810 y, uno de los municipios con mayor protagonismo, Valladolid sufrió pérdidas. En palabras de Juárez: “El ayuntamiento vallisoletano hizo frente a las difíciles circunstancias del día con todos los medios a su alcance, tratando de salvaguardar los intereses particulares de sus miembros y los de la población en general” (s.f, p. 50).

Al finalizar la guerra de independencia, el ayuntamiento de Valladolid junto con el de Puebla solicitaron a Cortés el reconocimiento de cada una de las provincias. Dicho logro fue uno de los más importantes en cuanto a la autonomía local, por ende:

Tanto ayuntamientos como diputaciones provinciales significaron los primeros pasos formales para crear los iniciales gobiernos autónomos de las provincias mexicanas y, en consecuencia, fueron los impulsores naturales

del pacto federal que rigió los destinos de la nueva nación. (Juárez, p. 52)

De esta manera, fue como el Municipio tuvo gran protagonismo durante la guerra de independencia, no solo como enlace político, sino que también como generador de libertad.

1.1.1.4 La Constitución de Cádiz.

La Constitución de Cádiz, promulgada el 19 de marzo de 1812 en España; y el 30 de septiembre del mismo año, en la Nueva España (Robles, 2005) fungió como un primer texto que contiene preceptos del municipio mexicano. Así pues, en dicha constitución se reguló a los municipios bajo el nombre de “Ayuntamientos” en el capítulo I del título VI de artículo 309 al 323. En ésta se establecía:

- El Ayuntamiento se integraba por: alcalde o alcaldes, regidores, un procurador síndico, presididos por el jefe político o el prefecto donde lo hubiese, que era el representante del gobierno central en el departamento o partido.
- Atribuciones del Ayuntamiento: administrar en áreas de salubridad, orden público, instrucción primaria, beneficencia, obras públicas, cárceles Municipales.

(Robles, 2005)

Por ende, la Constitución de Cádiz fue una ley que reguló el papel del municipio. Cabe mencionar, además, la existencia de la Constitución de Apatzingán en 1814, en cuyo artículo 211 se ordenó que las leyes permanecieran en vigor mientras no se expidieran otras, esto en cuanto al régimen municipal.

1.1.1.5 Plan de Iguala.

El Plan de Iguala fue el texto que marcó la Independencia de México el 24 de febrero de 1821 y estableció que el gobierno quedaría al mando por el Ejército de las Tres Garantías. De acuerdo con el Gobierno de México, el plan de Iguala se conformó de:

23 artículos, el documento fue el resultado de diversas ideas como la independencia, la unión de sus habitantes, la conformación del ejército, así mismo se estableció la forma de gobierno como una monarquía constitucional, y la religión católica sería la única aceptada en el país. (2018)

Que si bien, estaban unidos en religión, independencia y unión. En cuyo texto se reconoció a los Ayuntamientos, que, sin embargo, se vieron afectados financieramente.

1.1.1.6 El México independiente: federalistas y centralistas.

Uno de los grandes debates después de la independencia de México fue la lucha entre el acercamiento a la creación de un nuevo texto que regiría a la nación, y que radico entre los federalistas y centralistas, siendo esto una de las principales causas de porque el municipio no se encuentra en los documentos federales oficiales. Ejemplo de ello, es corresponde al Acta Constitutiva de la Federación en la que no se menciona la regulación de los ayuntamientos. De acuerdo con Valencia:

La Constitución de 1824, por su parte, dejó a los estados organizar libremente su régimen interior; así lo dispuso el artículo 161: “Cada uno de los estados, tiene obligación: I. De organizar su gobierno y administración interior, sin oponerse a esta Constitución ni al Acta Constitutiva”. Por tal razón, la

organización del municipio se desplazó a las Constituciones locales, que continuaron copiando a la Constitución gaditana de 1812. (2017)

Dejando sobre la mesa, la responsabilidad a los Estados de organizar su gobierno conforme a lo establecido en la división de poderes, su Constitución propia, así como su Congreso.

1.1.1.7 Las Siete Leyes Constitucionales.

La Constitución de 1836 fue un punto clave para la reglamentación de los municipios, debido a que en su título sexto del artículo 22 al 26 se detalla su regulación. Cabe mencionar que dicha Constitución mencionaba que los ayuntamientos se conformaban por elección popular, sin embargo, el gobernador estaba presente en cada una de las decisiones de acuerdo al artículo 18 de la misma. Otro aspecto importante, conforme a la administración de gobierno, consistió en los requisitos para desempeñar cualquier puesto político, principalmente, en relación al poder adquisitivo. Conforme a ello, González alude:

Se nota claramente que el gobierno conservador, quería en los ayuntamientos a lo que se llamaba “gente decente” elegida por sus semejantes y dejaba fuera la gran masa de la población que en aquel tiempo no tenía acceso a ninguna clase de bienes. (1987)

Por lo que, el espíritu elitista es un elemento que emergió y creció conforme a la historia política de la nación. Ahora bien, en cuando a las Bases Orgánicas de la Republica Mexicana en 1843, los ayuntamientos dependían, en su mayoría de las juntas departamentales en cuanto a sus ordenanzas, policía urbana y rural, presupuestos anuales, entre otros.

1.1.1.8 La Constitución de 1857.

La Constitución de 1857 precisó en su artículo 40 que la voluntad del pueblo radicaba en constituirse en una República Federal, poniendo sobre la mesa la soberanía de los Estados en referencia a su régimen interior, sumado a que el papel de las Constituciones estatales tendría que estar alineadas al pacto federal. Generando así la división interna de las entidades y dando pie, al establecimiento del Municipio. Así pues, se mencionan los principales artículos que responde a la consolidación de México.

Artículo 31.-

II. Contribuir para los gastos públicos, así de la Federación como del Estado y municipio en que resida, de la manera proporcional y equitativa que disponga las leyes.

Artículo 36.- Son obligaciones del ciudadano de la Republica:

I. Inscribirse en el padrón de su municipalidad, manifestando la propiedad que tiene, o la industria, profesión o trabajo de que subsiste.

Artículo 72.- menciona la forma de elección popular de las autoridades públicas Municipales y judiciales;

(Cámara de Diputados, 2020)

Cabe agregar, con respecto a ello ciertas inconformidades hacia la ésta, siendo:

1a. Toda municipalidad con acuerdo de su colegio electoral puede decretar las obras y medidas que crea convenientes al municipio, y votar y recaudar los impuestos que estime necesarios para las obras que acuerde, siempre que con ellas no perjudique a otra municipalidad o al estado.

2a. Todo pueblo de la República debe tener terrenos suficientes para el uso común de los vecinos, mismos que los estados de la federación los comprarán si es necesario reconociendo el valor de ellos sobre las rentas públicas.

3a. Todo ciudadano que carezca de trabajo tiene derecho de adquirir un espacio de tierra cuyo cultivo le proporcione la subsistencia.

(Valencia, 2017, p. 77).

En fin, la Constitución de 1857 puso sobre la mesa la división de los Estados, dando a lugar a los municipios. Como bien se establece en el artículo 40 de dicha Constitución:

Es voluntad del pueblo mexicano constituirse en una República representativa, democrática, federal, compuesta de Estados libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior, pero unidos en una Federación establecida según los principios de esta ley fundamental.
(Cámara de Diputados, 2020)

1.1.1.9 Período porfirista y la Constitución de 1917.

Sin lugar a dudas, en el período del Porfiriato el municipio tuvo su auge máximo de organización derivado de las disputas entre gobiernos liberales y centralistas. Así pues, es importante recordar hechos históricos que dieron a lugar a este cambio radical. En términos generales, puede considerarse que los orígenes del municipio devienen de los años de 1812 - 1813 y 1821, pues, se dice que antes de la independencia existían treinta seis ayuntamientos, y después de la independencia se contabilizaron seiscientos veintisiete, los cuales generalmente estaban dirigidas por mestizos existiendo, además, cierto rose con algunas comunidades autónomas

indígenas que pasaron a ser agencias municipales.

Después de la independencia surgieron distintas disputas entre federalistas y centralistas, así como, en referencia a la organización interna de cada Estado, la prohibición de ciertas reuniones, o expedición de leyes en cuanto a la reorganización de los municipios. Ejemplo de ello, es lo Establecido en la Constitución de Hidalgo:

La Constitución de Hidalgo, del 21 de mayo de 1870, dispuso en su artículo 26: El gobierno del estado para su ejercicio se divide en cuatro poderes: Legislativo, Ejecutivo, Municipal y Judicial. Nunca podrán reunirse dos o más poderes en una persona o corporación ni depositarse el Legislativo en un individuo. (Valencia, p. 82)

Conforme a estos movimientos, y disputas constantes, la organización política de México, religión (Iglesia), entre otros, afectaron el papel del municipio. En referencia al régimen de Porfirio Díaz, en cuanto al municipio menciono que era dependiente del ejecutivo, por que su poder desapareció completamente, por lo que, de acuerdo con base histórica, Porfirio Díaz fue un personaje que se contradijo, asimismo, López (1821) mencionó:

¡Y qué plan el suyo! Parece que le confeccionó con el propósito suicida de condenarse a sí mismo, andando los años”; había condenado la reelección del Ejecutivo, y “una vez ascendido a la Suprema Magistratura, practicó indefinida y forzosa esa misma reelección”, clamó “contra la corrupción de la justicia federal, y no se ha conocido jefe de Estado que haya degradado como él esa justicia”; se dolía de que los estados de la Unión hubiesen perdido soberanía, y él mismo “convirtió a las entidades federales en departamentos del Ejecutivo de Méjico, poniendo a su cabeza validos, amigos y servidores”. (1921, p. 89)

Por lo que, surge o se lleva a cabo un primer acercamiento a la centralización del poder, cuando surgen las jefaturas políticas cuya actividad consistió en controlar la actividad municipal, donde el gobierno es quien tenía la última palabra. Ochoa cerciora que sus principales características fueron:

- Representaban un tipo de autoridad intermedia entre el gobierno del Estado y los ayuntamientos.
- Estaban sujetas a la voluntad de los gobernadores.
- Centralizaban y maniataban toda la actividad municipal.
- Eran de carácter distrital.
- Residían en las cabeceras de distrito o de partido, controlando a los ayuntamientos de su circunscripción.

Dichas jefaturas políticas fueron una razón para que la Constitución de 1917 resurgiera el papel del municipio libre, es decir, su eliminación permitiría su instauración. Entonces, en el período de Díaz, también hubo distintos movimientos en su contra, con respecto a ello, el Partido Liberal, fundado en 1906, fue uno de los que defendió el municipio, al proponer distintas reformas constitucionales, en cuanto a la supresión de los jefes políticos, así como la reorganización y poder del municipio. Otro de ellos, fue el Plan de San Luis de 1910, liderado por Francisco I. Madero, en el que se exigía la libertad de los ayuntamientos, pues el único que decidía ante cada situación legislativa era el Dictador, proponiendo así el “sufragio efectivo y no reelección”. Cabe destacar, que Madero también tenía contrincantes, por ende, surge como inconformidad a lo proclamado por él, el Plan Bernardo Reyes que, también sostenía la independencia y autonomía de los ayuntamientos para legislar, además de suprimir el papel del jefe político para que pasara a manos del Presidente municipal. Sin duda alguna, el líder con una gran visión en cuanto al tema del municipio era Emiliano Zapata, que, tanto en Plan de Ayala como en su

Programa de Reforma Política Social de la Revolución, en la Ley General sobre Ordenamientos Municipales y en la Ley Orgánica de Ayuntamientos para el Estado de Morelos, reflejan su postura sobre la independencia de los municipios.

Por otro lado, habrá que considerar de igual manera el Movimiento Constitucionalista bajo la custodia de Venustiano Carranza, quien, en su junta con los jefes del Ejército Constitucionalista, así como en el Plan de Guadalupe (1914) propone la libertad municipal como institución constitucional, que fungiera como base de la organización de los Estados y como ejemplo de prácticas democráticas. Así pues, entre distintas adhesiones de Ley a Constituciones Estales el papel del municipio tomaba mayor fuerza, sobre todo en el aspecto de recaudación de ingresos y su libertad económica. Por esta razón y en medio de disputas entre distintos líderes de aquella época, se esboza el artículo 115 Constitucional a favor del Municipio, que de acuerdo con Valencia:

Los estados adoptarán para su régimen interior, la forma de gobierno republicano, representativo, popular, teniendo como base de su división territorial y de su organización política y administrativa el municipio libre, conforme a las bases siguientes:

I. Cada municipio será administrado por un ayuntamiento de elección popular directa, y no habrá ninguna autoridad intermedia entre éste y el gobierno del estado.

II. Los municipios administrarán libremente su hacienda, la cual se formará de las contribuciones que señalen las legislaturas de los estados y que, en todo caso, serán las suficientes para atender a las necesidades municipales.

III. Los municipios serán investidos de personalidad jurídica para todos los efectos legales.

El ejecutivo federal y los gobernadores de los estados tendrán el mando de la fuerza pública en los municipios donde residieren habitual o transitoriamente. Los gobernadores constitucionales no podrán ser reelegidos ni durar en su encargo más de cuatro años.

Son aplicables a los gobernadores, substitutes o interinos, las prohibiciones del artículo 83.

El número de representantes en las legislaturas de los estados será proporcional al de habitantes de cada uno; pero, en todo caso, el número de representantes de una legislatura local no podrá ser menor de quince diputados propietarios.

Sólo podrá ser gobernador constitucional de un estado un ciudadano mexicano por nacimiento y nativo de él, o con vecindad no menor de cinco años, inmediatamente anteriores al día de la elección.

(2017, p. 92-93)

Dentro de los principales diputados que aportaron a la modificación del artículo 115 fueron: José Álvarez, Heriberto Jara, Cayetano Andrade, Fernando Lizardi, Hilario Medina, Cándido Ávila, Esteban Baca Calderón, Alberto González, Gerzayn Ugarte y Rafael Martínez Escobar (Camacho, 2012, p.58).

Definitivamente fue un gran logro, plasmar y concluir el papel del municipio en 1917; sin embargo, se dice que el municipio no contó con los instrumentos necesarios para establecerse como una figura fuerte. En fin, fue así como evolucionó el municipio, desde su origen en la época prehispánica hasta la serie de debates que dieron pie a la creación del artículo 115 Constitucional.

1.1.2 El Municipio contemporáneo y su dinamismo

No cabe duda que la evolución a través de los años del papel del municipio fue un gran avance para la organización local del país, al igual que, para el camino hacia la democracia. México inicio su proceso de cambio desde su independencia, pero a inicios del siglo XX su desarrollo y modernidad en otros aspectos culturales, sociales y políticos, permitió su crecimiento. Así pues, se puede hablar de un municipio contemporáneo que inicio sin los instrumentos para ejercer su poder. Como bien menciona Merino: “Nadie se ha planteado, hasta ahora, la revisión completa del marco jurídico que rodea al municipio mexicano, para ‘limpiarlo’ -por así decir- de vacíos y contradicciones. Es una asignatura pendiente de nuestros legisladores” (1995). Así pues, como se mencionó anteriormente, el fundamento legal del municipio se estableció en el artículo 115 constitucional, por lo que, de acuerdo con Camacho (2012, p. 60-61) las reformas a la Constitución que se realizaron en él de 1917 a 1983 fueron las siguientes:

- 20 de agosto de 1928 para regular el número de diputados de cada estado. El Municipio del Distrito Federal pasó a ser regencia del gobierno y cuyo titular fue elegido directamente por el Presidente de la República hasta las elecciones de 1997.
- 29 de abril de 1933 consistió en aplicar el principio de no reelección en el gobierno Municipal, lo cual fue una etapa nueva para la vida política de México. Asimismo, a la fracción segunda se le agregó que *no habrá ninguna autoridad intermedia entre el Municipio y Gobierno del Estado*.
- 8 de enero de 1943 para ampliar a seis años el período constitucional de los gobernadores.
- 31 de diciembre de 1946, publicada el 12 de febrero de 1947 se reconocieron a nivel Municipal los derechos de la mujer de votar y ser electa, aunque tarde fue suprimida, es decir, se puso sobre la mesa la libertad política.

- 17 de octubre de 1953 se reformó la fracción primera, suprimiendo el reconocimiento de los derechos de la mujer, por disposición del Presidente Adolfo Ruiz Cortines, se decretó a nivel nacional.
- 6 de febrero de 1976 se adicionaron las fracciones IV y V para otorgar facultades a los Municipios con el fin de regular el crecimiento urbano y la planeación en las zonas conurbadas. Dicha reforma resultó de gran importancia en la actualidad debido a que la creación del plan urbano de desarrollo es indispensable para el equilibrio en los centros de población.
- 6 de diciembre de 1977, se introduce el principio de representación proporcional en los ayuntamientos de 300 000 habitantes y existe un equilibrio de poderes en el aspecto Municipal, oposición dentro de los ayuntamientos.
- 3 de febrero de 1983 el Presidente Miguel de la Madrid adicionó 5 fracciones al artículo, quedando 10 al final. De acuerdo con Torres (2005, p. 87) se le otorgaron a los Congresos de los Estados las facultades para la desaparición o suspensión de Ayuntamientos, suspender o revocar el mandato de alguno de los miembros.
- 17 de marzo de 1987, surge la pluralidad política en los Municipios, esto debido a que se añadió el principio de representación proporcional en la elección de los Ayuntamientos.

En referencia a la materia laboral, los estados estarán a cargo de las legislaturas que regir a los trabajadores de los Municipios.

(Torres, 2005, p.87- 90)

Cabe destacar que una de las grandes reformas que se llevaron a cabo y que marcó, el desarrollo del artículo 115 Constitucional fue en el año de 1983 propuesta por Miguel de la Madrid, que en su momento fue un alivio para la situación que se vivía. La Secretaría de Gobernación menciona que fueron los siguientes:

- Facultad a los Congresos de los Estados para resolver sobre la desaparición

de los ayuntamientos o de algunos de sus miembros, previa garantía de audiencia.

- Existencia de regidores de representación proporcional.
- Entrega de participación sin condiciones por los Gobiernos de los Estados.
- Cobro del impuesto predial por los ayuntamientos.
- Facultades a los ayuntamientos para zonificación y determinación de reservas ecológicas.
- Se ampliaron las facultades reglamentarias a los ayuntamientos.
- Normar la relación entre los ayuntamientos y sus empleados.
- Elaboración de presupuesto de egresos para los ayuntamientos,
- Determinación de los servicios públicos.

(1985)

De acuerdo con Verdugo y Beltrán (2017, p. 86), la reforma a este artículo en los años 80s, dio autonomía Municipal, pero a la vez brindó otras responsabilidades, sean el caso del agua potable, alumbrado público, cementerios, seguridad pública, tránsito, parques y jardines mediante el cobro del predial. Con respecto a ello, es importante mencionar que después de 1987 se han llevado más reformas al artículo 115 Constitucional. De acuerdo con Valencia, han sido, en términos generales:

- Décima reforma (23 de diciembre de 1999): reconocimiento del municipio como ámbito de gobierno; precisiones a la autonomía jurídica y leyes estatales sobre cuestiones municipales; modificaciones en los servicios públicos y en los ingresos municipales; asociación de municipios más amplia; reformulación en desarrollo urbano ecología y planeación regional. Esta iniciativa fue resultado del acuerdo que lograron varios partidos políticos nacionales y sus efectos pueden también considerarse positivos para el municipio.

- Décimo primera reforma (14 de agosto de 2001): Esta modificación resulta del esfuerzo que se ha hecho para proteger los derechos de los pueblos indígenas, cuyas comunidades viven toda- vía en condiciones de pobreza, ignorancia y marginación. El asunto se tornó espinoso con el movimiento armado del EZLN en Chiapas, cuyos representantes celebraron con el gobierno federal los llamados acuerdos de San Andrés (...) en esta última, se modificó el artículo 115 en el último párrafo de la fracción II para indicar que “las comunidades indígenas, dentro del ámbito municipal, podrán coordinarse y asociarse en los términos y para los efectos que prevenga la ley”.
- Décima segunda reforma (18 de junio de 2008): Se enmendó la fracción VII del artículo 115 constitucional, con motivo de la profunda reforma que instauró un nuevo proceso penal con mayor oralidad y una nueva regulación para el Sistema Nacional de Seguridad Pública que permita la coordinación de los tres órdenes de gobierno.
- Décimo tercera reforma (24 de agosto de 2009): Se inspira esta reforma en la urgencia general que tienen los municipios de transparentar sus ingresos, egresos, rendición de cuentas y remuneraciones de sus servidores, en virtud de que infortunadamente han crecido los excesos presupuestarios y en materia de personal, de ahí que se haya adicionado a la fracción IV del artículo 115, que los presupuestos de egresos de los ayuntamientos “deberán incluir los tabuladores desglosados de las remuneraciones que perciban los servidores públicos municipales, sujetándose a lo dispuesto en el artículo 127 de esta Constitución”.
- Décimo cuarta reforma (10 de febrero de 2014): Se agregan al párrafo primero del artículo 115, las palabras “democrático y laico”, como cualidades que debe tener la forma de gobierno de los estados. Además, se introduce en el 2o. párrafo de la fracción I del citado artículo, la elección consecutiva por un periodo adicional de presidentes municipales, regidores y síndicos. La reelección será posible si el periodo de mandato no es superior a tres años y

si el candidato se postula por el mismo partido político, salvo que haya renunciado a su militancia antes de la mitad de su mandato.

- Décimo quinta reforma (29 de enero de 2016): Con la reforma constitucional sobre la autonomía de la Ciudad de México, se modificaron las fracciones IV y V del artículo 115, para precisar que “los bienes inmuebles de la federación ubicados en los municipios estarán exclusivamente bajo la jurisdicción de los poderes federales, sin perjuicio de los convenios que puedan celebrar en términos del inciso i) de esta fracción.”

(2017, p. 101-102)

En referencia a la situación actual del artículo 115 constitucional ésta conserva ciertas líneas desde su creación en 1917; sin embargo, con el paso de los años ha adquirido otras, ejemplo de ello: “Los estados adoptarán, para su régimen interior, la forma de gobierno republicano, representativo, democrático, laico y popular, teniendo como base de su división territorial y de su organización política y administrativa” (Cámara de Diputados, 2019). Cabe mencionar de igual manera, que hasta el 2017, el artículo 115 Constitucional se enfocó en lo siguiente:

- 1a. fracción: consagrada al gobierno municipal.
- 2a. fracción: en la cual se enviste a los municipios de personalidad jurídica y se explica el orden jurídico municipal y su relación con las leyes que expiden las legislaturas de los estados.
- 3a. fracción: que se refiere a las funciones y servicios públicos a cargo de los municipios.
- 4a. fracción: que regula la hacienda municipal y los elementos que la componen.

- 5a. fracción: que se refiere a los planes de desarrollo municipal, reservas territoriales, utilización del suelo y otros aspectos concernientes al espacio urbano.
- 6a. fracción: regula la llamada conurbación, que surge cuando dos o más centros urbanos forman una continuidad geográfica.
- 7a. fracción: que regula el municipio y la seguridad pública.
- 8a. fracción: en la cual se introduce el principio de representación municipal en los municipios, así como las relaciones entre éstos y sus trabajadores.

(Valencia, 2017, p. 97)

Como bien se puede observar, la evolución a través de los años ha cambiado mucho, esto desde la Constitución de 1917. Sin embargo, después del 2016, las reformas realizadas fueron en 2019 en la fracción I, misma que a la letra dice:

Cada Municipio será gobernado por un Ayuntamiento de elección popular directa, integrado por un Presidente o Presidenta Municipal y el número de regidurías y sindicaturas que la ley determine, de conformidad con el principio de paridad. La competencia que esta Constitución otorga al gobierno municipal se ejercerá por el Ayuntamiento de manera exclusiva y no habrá autoridad intermedia alguna entre éste y el gobierno del Estado.

(Cámara de Diputados, 2019)

Ahora bien, como se mencionó en el subcapítulo anterior, el municipio en 1917 no gozó de los instrumentos que permitieran su correcta ejecución. Dado ello, el recorrido a través de los años, resulta interesante comprenderlo, para así, establecer lineamientos clave para su mejorar, ya en el siglo XXI.

Dado ello, constitucionalmente o de manera escrita se cuenta con la conformación política y administrativa; sin embargo, ¿en la práctica es llevada a cabo como se enmarca la Ley? En respuesta a ello, se cuenta con la presente tesis doctoral, que busca esa autonomía financiera para ejercer los recursos para y por el Municipio, que desde la actualidad su ejercicio no ha sido fortalecido debido en gran parte a la relación centralista de la Federación y los Estados.

Una de las características importantes a inicios del siglo XXI consiste en la alternancia de poder en los diferentes entes, es decir, tanto el alcalde, como el gobernador e incluso el Presidente de la República pueden militar en partidos totalmente diferentes, lo que da a pie a una mayor actuación del Municipio. La importancia también del Municipio se refleja como en una incubadora de futuros gobernadores, senadores, diputados, es decir, funcionarios públicos. En palabras de Torres:

En la práctica política mexicana no se ha usado este mecanismo para bloquear reformas o adiciones, y los Municipios sólo se han limitado a cumplir con este formalismo o protocolo legal, situación similar a la que ha sucedido entre la Federación y las legislaturas de los estados con las reformas a la Constitución general de la República. (2005, p. 79)

Es aquí donde surge la importancia del artículo 115 constitucional, debido a que dio pie a la controversia constitucional frente a la Suprema Corte de Justicia de la Nación en cuanto a su autonomía y competencias. Pero sobre todo porque este artículo representa la base constitucional del Municipio y, por ende, es de suma relevancia el conocimiento de su evolución a lo largo de los años.

1.1.2.2 La naturaleza jurídica del Municipio.

Como bien lo menciona González, la naturaleza jurídica y política del Municipio. Fue hasta 1994, cuando la modificación al artículo 105 constitucional dio la pauta para que el juicio de amparo en Mexicali tomara lugar. Con respecto a ello, y como se detallará más adelante, el Municipio ha estado limitado por el federalismo, dándole mayor importancia a las relaciones del gobierno federal y estatal.

La importancia del juicio de amparo recae en:

El juicio de amparo en revisión número 4521/90 promovido por el ayuntamiento de Mexicali, cuyo Presidente Municipal Milton Castellanos jr. inicio en 1990, se estableció por primera vez en su resolución de agosto de 1992, que el Municipio debería ser equiparado a los poderes de un Estado, en términos del artículo 105 constitucional, que desde 1917 había establecido el juicio nominado controversia constitucional. (González, p. 25)

Cabe mencionar que a finales de 1994 el Municipio adquirido similitudes a un poder del Estado en cuanto a la controversia constitucional, dando pie a un Estado de Derecho y un mejor reconocimiento. Sin embargo, apunta González la diferenciación entre los tres gobiernos, mencionando que: “el Municipio tiene un tributo originario y propio de sus órganos de gobierno, establecido en la Constitución” (s.f, p. 28).

El federalismo ha permitido la organización de la nación; por tal motivo, los Municipios deben ser parte primordial de esta, al representar la forma más pura y directa del gobierno hacia el pueblo.

Un hecho histórico en la conformación del Municipio es la revolución mexicana, misma que lucho por la erradicación del legado de la Constitución de

Cádiz que ocultó la valiosa función del Municipio. En nuestros días, a pesar del fundamento legal, el Municipio posee tintes de autonomía, sin llegar a ser reconocido como autónomo, sino que más bien funge como una división del Estado en base al derecho romano.

1.4 Clasificación de los Municipios

La clasificación de los Municipios en un principio se desarrolla en base a dos grandes factores: el económico y poblacional; sin embargo, queda preguntarse ¿si los más de dos mil Municipios encajan en esta clasificación? Cada uno de los Municipios gozan de cultura y problemáticas totalmente diferentes los unos y los otros. Lo que permite reflexionar de qué manera se puede mejorar la coordinación entre los tres órdenes de gobierno considerando también la diversidad existente en los diversos Municipios.

En México existen varios tipos de Municipios de acuerdo al territorio, composición poblacional, actividades económicas y expresiones culturales. Aunque hoy es difícil hacer una diferenciación clara porque cada vez más la geografía política se complejiza, los medios rurales adoptan tecnología, las ciudades son crecientes receptores de migración provenientes del campo.

Así pues, desde la formalidad existente para la clasificación de los Municipios se presentan a continuación los rurales, semiurbanos, urbanos y metropolitanos.

1.4.1 Rurales.

Cuando un Municipio cuenta con un número menor a 30,000 habitantes se le otorga el nombre de rural. Aunque este número ha sido debatido debido a que el catalogar

un Municipio no solo depende del número de habitantes, sino que también de sus condiciones. Gutiérrez (2003) cita a Whetten (1948):

Varios autores coinciden en calificar de arbitrario el límite numérico de 2 500, para distinguir una población de otra. Entre ellos se encuentra Whetten (1948), quien dice que, para que en México una población sea considerada urbana, debe tener, por lo menos, 10 000 habitantes.

Así pues, Gutiérrez menciona que: “En México se sigue el criterio de considerar a una población urbana cuando la localidad tiene más de 2 500 habitantes; cuando son menos de 2 500 se considera como rural, sin tomar en cuenta el criterio señalado antes” (2003).

Por su parte, el Instituto Nacional de Estadística y Geografía menciona que se ha observado una disminución del porcentaje de personas que habitan en comunidades rurales, pues en 1950, representaba poco más del 57% del total de la población del país; en 1990 era de 29 por ciento y para el 2010, esta cifra disminuyó hasta ubicarse en 22% (INEGI, 2019).

Cabe mencionar que se puede encontrar una variante de este municipio, el cual se le conoce como *municipio indígena* cuyo referente es que su población además de dedicarse a las actividades productivas rurales arriba mencionadas, existen formas comunitarias de vida y de principalmente de gobierno, se comunican con un lenguaje local o mixto, así como, una identidad étnica y cultural particular o específica. Tiene marcados rasgos de atraso en sus comunidades en términos de equipamiento para otorgar servicios básicos a la población. En muchos de los casos existe una marcada migración hacia poblaciones más grandes o ciudades a las cuales ubican como mercados o centros de trabajo.

Así pues, se puede afirmar en un inicio que el Municipio rural presenta cierto grado de dispersión poblacional, carece de infraestructura y equipamiento para la

dotación de servicios públicos y suele presentar severas deficiencias en los niveles de bienestar. En él se llevan acabo propiamente actividades del sector primario sean agricultura, ganadería, pesca y minería.

1.4.2 Semiurbanos.

Los Municipios semiurbanos no necesariamente se deben a la existencia de rasgos urbanos y rurales determinados en un territorio, sino que más bien a la existencia entre lo urbano y lo rural, donde más que una contraposición, están unidos y completamente entre sí para formar una sola atmosfera en el Municipio (Herrera, p. 115).

En ese orden de ideas, los Municipios semiurbanos son aquellos entre 30,000 y 60,000 habitantes. Los servicios básicos con los que cuenta son alumbrados, agua, drenaje, rastro, entre otros. Su educación es secundaria; y las principales actividades económicas son ganadería, pesca, minería, industria y agricultura. Es decir, están relacionados con los sectores de una economía en proceso de transición entre lo rural y lo urbano, y donde predominan las actividades agropecuaria, forestal o pesquera, en combinación con la pequeña industria, artesanías, comercio y servicios. En estos Municipios se presentan también carencias de infraestructura y de equipamiento.

1.4.3 Urbanos.

De acuerdo con el Instituto Nacional de Estadística y Geografía los urbanos son: “aquellos donde viven más de 2 500 personas y que en 1950, poco menos de 43% de la población en México vivía en localidades urbanas” (INEGI, 2019), en 1990 era de 71 por ciento y para 2010, esta cifra aumentó a casi 78%”. Sin embargo, estos números al igual que la población rural son debatibles, pues algunos autores

comentan que los Municipios urbanos contemplan entre 60,000 y 300,000 habitantes.

Estos cuentan con variedad de servicios públicos, las principales actividades de desarrollo económico industria, turismo, comercio, agricultura tecnificada y mediana industria. El máximo nivel educativo corresponde a nivel superior. Entonces, el municipio urbano se caracteriza porque las principales actividades económicas que se realizan en su territorio son secundarias y/o terciarias: industriales, comerciales y de servicios. Estos en lo general, son receptores de las migraciones que proceden del medio rural y en algunos casos presentan elevadas tasas de crecimiento demográfico. Son espacios urbanos que cuentan con infraestructura necesaria para disponer de servicios públicos básicos, así como, equipamientos de salud, educativos, entre otros.

1.4.4 Metropolitanos.

Este tipo de Municipio consta de más de 300,000 habitantes. Su desarrollo económico se basa en turismo, comercio e industrial principalmente. El nivel de escolaridad es alto.

La reflexión aquí presente en la clasificación de la población rural y urbana, que a pesar de los números es importante considerar cada uno de los Municipios en México varia en su composición, por ejemplo, el Estado de Oaxaca cuenta con más de 570 Municipios con poblaciones muy pequeñas y en muchas de ellas, no se cuentan con todos los servicios básicos, por ende, se confirma que en México es un país en desarrollo con gran posibilidad a convertir esos Municipios en actores de cambio.

Con la finalidad de comentar más al respecto, Rubio realizó la siguiente clasificación:

I. Grandes Metrópolis, de más de 1 000 000 de habitantes, II. Metrópolis de 100 001 a 1 000 000 habitantes, III. Ciudades de 10 001 a 100 000 habitantes, IV. Villas de 1 501 a 10 000 habitantes, V. Pueblos de 151 a 1 500 habitantes, VI. Aldeas y caseríos de 15 a 150 habitantes, VII. Fincas aisladas y viviendas aisladas. (1957)

Que como bien se puede observar los números presentados con anterioridad son diferentes a los expuestos por Rubio. Dando pie, a que la clasificación de Municipios aún se encuentra en definición, lo cual brinda la oportunidad de clasificarlos de una manera consiente en cuanto a su cultura y diversidad.

En suma, el Municipio metropolitano es aquel que se encuentra ubicado en derredor de una ciudad grande, comparte diversas actividades industriales, comerciales y de servicios, así como asentamientos poblacionales y otro tipo de actividades como las académicas, de investigación, desarrollo, comunicaciones, entre otras. Cuando son un número importante de este tipo de Municipios el rápido crecimiento poblacional y el de bajo ingreso de sus habitantes generan una baja calidad de vida y una serie de problemas de tipo social que condicionan su organización, funcionamiento y desarrollo.

En el siguiente subcapítulo, se hará referencia al financiamiento del Municipio para describir los medios de obtención de sus ingresos, para después analizar los egresos.

Conclusiones

A lo largo del presente capítulo se ha expuesto ampliamente el trato académico que ha recibido el concepto de “Municipio”, así como la explicación

histórica de sus antecedentes, que van desde la prehistoria hasta el Municipio actual seguido de la formación y el fundamento constitucional de los Municipios y su respectiva evolución para finalmente culminar con su clasificación propia. Esto con la finalidad de comprobar la hipótesis presentada en este estudio en cuanto a que la coordinación entre el Estado, Federación y Municipio aumentará la negociación de repartición de recursos financieros que inciden en una plena gobernanza en el Municipio de Monterrey a través iniciativas que afectan distintas esferas de la estructura política, económica y social- A partir de la revisión literaria de este capítulo se pueden hacer las siguientes afirmaciones:

- En referencia al concepto de Municipio habrá que recordar que 1824 fue una fecha importante para este, debido a que la nación mexicana se definió constitucionalmente.
- El federalismo es el sistema de gobierno. Los poderes de los estados libres y soberanos están divididos en ejecutivo, legislativo y judicial. La organización de los gobiernos locales es igual a esta. Se enunció el concepto de Municipio, así como su clasificación, existiendo así el Municipio indígena, semiurbano, urbano, y metropolitano. Paralelamente a ello, se mencionó la importancia de la autonomía Municipal, tema principal del presente escrito. Por ende, el Municipio se comprendió como la manifestación democrática de la descentralización política.
- En lo que corresponde a los antecedentes del Municipio; la época prehispánica se caracterizó por la forma de gobierno del *Calpulli* y su estructura mientras que, en el período colonial, el papel de Hernán Cortés fue decisivo para la formación del Municipio.
- Durante la guerra de independencia los cambios en la forma de gobierno fueron los motivadores para esta, donde uno de los Municipios con mayor impacto y ejemplo de autonomía local fue Valladolid. Así pues, en los años

de la Constitución de Cádiz se restauró y transformó el régimen local tanto en la península como en las colonias españolas, dado ello su importancia.

- El Plan de Iguala fue un episodio importante para el Municipio, por el hecho que se reconoció a los ayuntamientos, pero en términos financieros, estos se vieron afectados por la reducción de ingresos. En los años del México independiente, los ayuntamientos fueron protagonistas para la Constitución del Congreso del Estado. En 1836, las leyes dieron lugar a que los ayuntamientos fueran popularmente electos y existieran en todas las capitales (la reconfiguración del Estado). Para 1857, la Constitución precisó la organización del país en una República representativa democrática, federal y popular, donde el papel del Municipio se plasmó en los artículos 72, 31, y 36.
- Durante el período porfirista, el Municipio fue el origen de su nueva estructura económica y política mexicana. Para el período de 1910 – 1917, se buscó la libertad Municipal, donde uno de los más reconocidos fue Emiliano Zapata en 1911, quien dictó la Ley General sobre Libertades Municipales otorgando al Municipio autonomía política, económica y administrativa.
- La Constitución de 1917 dio pauta para la existencia del artículo 115 constitucional, que marco las bases del Municipio libre mismo que rige hasta la actualidad. El año de 1983 representó cambios económicos, políticos y sociales, lo que permitió fortalecer al Municipio en distintas áreas.
- La evolución del artículo 115 constitucional implica cambios contundentes para la consolidación de éste, sobretudo porque cuando fue constituido no contó con los instrumentos suficientes para poder ejercer de manera correcta. Fue hasta 1994, cuando la modificación al artículo 105 constitucional dio la pauta para que el juicio de amparo en Mexicali tomara lugar. El Municipio ha estado limitado por el federalismo, y por ello, han tenido mayor importancia

las relaciones del gobierno federal y estatal. Así también, dicho artículo tuvo reformas de 1917 a 1983 principalmente. Ya para 1999, en cuanto a la fracción I, se expuso que cada Municipio sería gobernado por un ayuntamiento donde este contaría con el respaldo de la Constitución.

- Con respecto a lo anterior, se resalta la formación del Municipio a través de los años desde distintas perspectivas de lucha social y política, así como desde el aspecto legal.
- La clasificación de los municipios se establemente por factores económicos y poblacionales.

El Municipio se conforma en base a los factores económicos y poblacionales. Dando lugar los rurales, semiurbanos, urbanos y metropolitanos que en un principio se entienden desde la perspectiva económica y poblacional, sin embargo, también se encuentran los rurales cuenta con un número menor a 30,000 habitantes y que cuenta con los servicios de los servicios públicos básicos, actividades económicas relacionadas a la minería, ganadería, agricultura, y pesca. Los semiurbanos son aquellos entre 30,000 y 60,000 habitantes. Los servicios básicos con los que cuenta son alumbrados, agua, drenaje, rastro, entre otros. Su educación es secundaria; y las principales actividades económicas son ganadería, pesca, minería, industria y agricultura. Mientras que los urbanos los Municipios urbanos contemplan entre 60,000 y 300,000 habitantes y que además cuentan con una variedad de servicios. Finalmente, los metropolitanos constan de más de 300,000 habitantes. Su desarrollo económico se basa en turismo, comercio e industrial principalmente. El nivel de escolaridad es alto.

De acuerdo con los objetivos planteados, en el siguiente capítulo se expondrán el federalismo fiscal que se relaciona de manera más común con el estudio del Municipio y su autonomía financiera, y qué, además es un eje clave para

el entendimiento de las finanzas en los tres órdenes de gobierno. El federalismo se encuentra estrechamente relacionado con el Municipio, debido a que de este último resultan los ingresos de la Federación, así pues, se podrá observar su importancia y los desafíos que enfrenta en la contemporaneidad.

Capítulo 2. Federalismo fiscal

Introducción

En este capítulo segundo nombrado como Federalismo fiscal, se expone y se argumenta el papel del federalismo fiscal para la formación de la autonomía financiera Municipal. Por lo que, se discutirá sobre el federalismo mexicano, en cuanto a sus aproximaciones conceptuales, tipos de federalismo, seguido de la importancia y diferenciación de autonomías, para posteriormente comentar las diferencias entre la autarquía y autonomía. Para finalmente, detallar lo que compete a la autonomía financiera y la garantía institucional. Esto con la finalidad de comprobar la hipótesis presentada en este estudio en cuanto a que la coordinación entre el Estado, Federación y Municipio aumentará la negociación de repartición de recursos financieros que inciden en una plena gobernanza en el Municipio de Monterrey a través iniciativas que afectan distintas esferas de la estructura política, económica y social.

Si bien, el federalismo en México es el fundamento para el desarrollo de la soberanía nacional y, por tanto, el medio por el que se logra afianzar el Estado de Derecho y el institucionalismo mexicano. El federalismo se puede entender de los de los centrales por el grado y tipo de autonomía de las unidades locales y de su independencia, algunos de ellos uniones, descentralizadas, federaciones, confederaciones, estados libres asociados y ligas. De ellos, se desprende el federalismo fiscal que es una subdisciplina de las finanzas públicas que busca detallar cuáles son las potestades tributarias y las facultades para ejercer el gasto público que tiene el gobierno federal, los gobiernos estatales o locales.

La piedra angular del presente estudio, es en referencia a la autonomía financiera, la cual permite eficacia y eficiencia en el manejo de las finanzas del Municipio. Por ello, se ha buscado diferenciar la autarquía de la autonomía. La

autarquía Municipal significa, toda autoridad, el derecho del Municipio a regirse y gobernarse a sí mismo, mientras que la autonomía, a la potestad que dentro del Estado puede el Municipio gozar para regir intereses peculiares de su vida interior, mediante normas y órganos de gobierno propios, creados en el marco del artículo 115 de nuestra Carta Magna (Peralta, 2012).

Diferenciar las tres autonomías permitirá matizar el concepto de autonomía financiera, es decir, conociendo los elementos de las otras autonomías, la financiera podrá identificarse con mayor claridad. La autonomía política, puede entenderse desde la función legislativa Municipal y que como bien se ha comentado anteriormente, el Municipio libre se sustenta en el artículo 115 constitucional; jurídica, que corresponde a la personalidad jurídica propia; administrativa que es la capacidad del Municipio para gestionar y resolver los asuntos propios de la comunidad en cuanto a servicios públicos, poder de policía (Aragón, 2002); y, financiera es la capacidad del Municipio para contar con recursos suficientes derivados de renglones tributarios exclusivos, así como el libre manejo de su patrimonio y la libre disposición de su hacienda (Aragón, 2002).

Así pues, la importancia de la autonomía financiera radica en el ejercicio de los recursos públicos en las necesidades puntuales de sus habitantes, es así que, al no contar con el apoyo de los estados y la Federación en la práctica, su deber ser y credibilidad ante los ciudadanos se debilita. Por ende, es altamente recomendable lograr una coordinación fiscal eficiente y eficaz entre los tres ordenamientos de gobierno. Dado ello, la autonomía financiera se entiende como la capacidad que tiene el gobierno Municipal para recaudar y gastar con la menor intervención posible de otros ámbitos de gobierno (Carrera, 2013). Esta representa así un área de oportunidad para la mejora del bienestar de los ciudadanos desde el primer nivel de gobierno, el Municipio, entendido desde su conformación general, el federalismo.

En cuanto a la garantía institucional, esta se entiende como aquella protección constitucional que presenta a una institución no sólo de su destrucción,

sino de su desnaturalización. Además de que puede ser entendida de acuerdo con Stern:

- Como una garantía del sujeto de derecho institucional de los Municipios y asociaciones de Municipios;
- Como una garantía de la institución jurídica objetiva del autogobierno Municipal;
- Como una garantía de la posición jurídica subjetiva de los Municipios y de las asociaciones de Municipios contra las agresiones a la garantía de las instituciones jurídicas y del sujeto de derecho (garantía de acceso a los tribunales en defensa de su autonomía).

(1988)

En pocas palabras, este capítulo se presentan las bases federales para el entendimiento de la autonomía financiera Municipal y su relación con el federalismo. Analizando así, sus aproximaciones conceptuales, tipos de federalismo y autonomías, para después mencionar las diferencias entre la autarquía y autonomía. Para cerrar con el análisis de la autonomía financiera Municipal y la garantía institucional.

2.1 El federalismo

2.1.1 Antecedentes y aproximaciones conceptuales del federalismo.

México ha transitado por diferentes formas de organización política; sin embargo, actualmente puede definirse como una República federal, es decir, es una Federación, y al serlo da lugar a la coexistencia de distintas entidades, dado ello, la

importancia de una coordinación fiscal. En la actualidad el federalismo atraviesa por una crisis gubernamental, que afecta tanto el aspecto político como el económico, sobretodo en la relación fiscal entre los Estados con mayor recaudación y la federación, esta cuestión se podrá comentar más adelante. A través de la historia de México como país independiente se instauraron, entre otros intentos gobiernos como el centralista e, incluso, el monárquico, así como distintos modelos de federalismo, sean el regionalista, el cooperativo, por mencionar algunos. Fue hasta 1953 cuando se emitió la Ley de Coordinación Fiscal, cuyo objetivo residió en coordinar y resolver las problemáticas que presenta la nación en materia fiscal. Cabe mencionar que el federalismo en México fungió un mecanismo de paralización en cuanto a la separación del país y además es sinónimo de soberanía nacional.

Ahora bien, siguiendo con la definición del federalismo, el término "federar" se origina de *faedus*, que significa "pacto" o "alianza". Cabe mencionar, que el federalismo puede comprenderse desde distintas perspectivas, al ser un término famoso que viene a conquistar los estudios en torno a sus beneficios, sobre todo en términos económicos. Por lo que, puede entenderse como la cuna de la organización, debido a su complejidad. También puede entenderse como un sistema dinámico, debido a sus distintas facetas en periodos de tiempo que no permiten establecer un marco de su efecto, es decir, la existencia de diversos sistemas federales que permiten establecer solo tintes de un buen sistema y su aplicabilidad, funcionalidad en la nación en la que se haya identificado.

Por lo anterior mencionado, se ha considerado importante mencionar algunas características de su origen en el mundo, con el fin de entender su conformación en la actualidad. Se puede decir que la guerra de las trece colonias en América del Norte fue la causa principal para el nacimiento de los Estados Unidos de América, misma que dio a lugar a primer sistema federal con tintes políticos, siendo así un referente ante las otras naciones. Su impacto principalmente se basó en su estructura jurídica y estatal de acuerdo con la Constitución de 1787³. Qué, si bien,

³ Para mayor información véase: <https://www.archives.gov/espanol/constitucion>

poco a poco fue siendo impulsada en América Latina y Europa, convirtiendo así en un modelo de federación.

Así pues, México es uno de los países que fue influenciado por este modelo. A pesar de qué en el mundo, existen pocos países con este modelo, incluyendo a Alemania, Estados Unidos, Emiratos Árabes, por mencionar algunos, cada uno de ellos dista entre su texto Constitucional y su vida política. Aquí es importante mencionar aquellas particularidades existentes entre cada uno de los Estados federales, especialmente por las problemáticas ocurridas internamente. Así pues, el federalismo se puede entender como un proceso en el que los pueblos deciden construir instituciones comunes para fortalecerse mutuamente bajo el respeto de su identidad (en algunos casos cultural, nacional, étnica), que también puede entenderse como soberanía. Cabe mencionar que un modelo federal puede adoptar formas distintas; sin embargo, la federación, los municipios y gobiernos estatales deben de trabajar en conjunto.

De acuerdo con Laufer y Münch, los criterios mínimos del Federalismo:

- Cada vez más Estados nacionales ceden derechos de soberanía a una organización supranacional, revelando la influencia de la idea federal: aproximadamente 60 Estados soberanos han firmado en los últimos años tratados de fusión o asociación con carácter de Confederación.
- La solución de problemas comunes de alcance global ya no es posible con los tradicionales recursos de la política estatal y nacional.
- Puesto que hoy en día por lo menos 170 Estados nacionales son multiétnicos, las ideas y las formas de organización federativas adquieren cada vez más importancia, para asegurar la unidad y la estabilidad del Estado nacional.

(1998, p. 35)

Entonces, el federalismo permite enfrentar las condiciones de organización del Estado, por lo que, es una forma de organización política consistente en establecer una alianza entre comunidades con identidades propias, como lo es el caso de México, en el que conviven más de dos mil municipios. Entonces, la cuestión federal responde a la necesidad de los pueblos y comunidades con sus propios usos y costumbres a unirse para conseguir un fin común, preservando la identidad de cada uno de ellos. En otras palabras, el federalismo permite estructurar y coordinar la acción de los gobiernos locales y municipales respetando su soberanía en la federación. Y que dicha dinámica, también toma lugar en la organización de las instituciones internacionales, por ejemplo, en temas de paz.

En palabras de Flores, el federalismo se entiende como: “Un concepto político, estructuralista y constitucional que se sustenta necesariamente en un sistema normativo que lo contemple, así como todas las competencias inherentes, a fin de que se pueda hablar de su existencia material, desde la administración pública” (2019, p. 148). Dado ello, el sistema federal en nuestro país, y en referencia a este último término, en palabras de Viesca, el sistema federal busca la unión, por ello, lo explica como:

El sistema federal tiene por esencia a establecer una unión entre elementos dispersos y heterogéneos [dicha unión] en ningún momento niega ni impide lo variado, lo dependiente, lo autónomo [...] se trata de [...] una reconducción de entidades autónomas y de expresiones sociales diversas [...] hacia una ordenación superior y de valor común para todos los elementos integrantes. En este sentido, federal significa conexionar lo múltiple e independiente en una forma superior de convivencia. (Viesca, 1988, p. 21)

Por consecuencia, el Estado federal puede entenderse como aquel que se constituye de la articulación de comunidades, respetando sus individualidades e identidades. De acuerdo con Burgoa:

Es un ente político que nace a la vida por medio de una unión o conjunción de corporaciones o Estados que anteriormente se encontraban separados, por lo que el proceso de formación de un Estado federal se compone de tres etapas: primero, la independencia de los Estados que se reúnen, después la “alianza” que todos signan, y por último, la “creación” de un nuevo Estado que surge a partir de esta alianza. El nuevo Estado contiene a los Estados fundadores sin que estos dejen de existir. (2002, 407-408)

Así mismo, es importante mencionar, que en el federalismo moderno yacen conceptos de cohesión y diversidad, mismos que son la clave para la sana relación entre los tres niveles de gobierno, que como bien se menciona:

Es el resultado de un acuerdo y pacto político-jurídico de entidades, (colonias, provincias), con gobiernos autónomos, que generan y administran sus propios recursos sin depender una de las demás, coincidiendo en cierta medida en idioma, religión, cultura y costumbres y necesidades comunes de seguridad. (Rives, 2013, p. 24)

Por otro lado:

La mayoría de los expertos se inclina por considerar Federal al Estado que reúne una serie de elementos que esencialmente son: el reconocimiento constitucional de la estructura federal; la distribución de competencias entre la federación y los Estados, también garantizada constitucionalmente; la resolución de los conflictos por una instancia neutral, generalmente un

Tribunal Constitucional; unas instituciones representativas en los Estados que actúan políticamente sin dependencia de la federación; una forma de financiación objetiva y garantizada; y un sistema de relaciones entre la federación y los Estados. (Aja, 2003, p. 44)

Es importante mencionar, el Federalismo, entonces, puede entenderse más allá de la disputa entre las competencias de los tres niveles de Gobierno, en el caso de México, puesto que además se involucra la vida política e intereses comunes. Cabe mencionar, además, la diferencia existente entre lo que si se considera federalismo y no, esto con la finalidad de analizar posteriormente si el federalismo es un modelo adecuado para México:

- Garantía en la Constitución de la existencia de los estados miembros;
- ámbito de su autonomía;
- Igualdad de derechos entre dichos estados;
- La existencia de una Cámara de representación de los estados miembros y su posición frente a la primera cámara (llamada generalmente “de diputados”);
- Primacía ya sea del ámbito federal o del estadual en la distribución de competencias;
- Tipo de distribución financiera y de la autonomía de los estados miembros en cuanto a sus ingresos y egresos;
- Grado de cooperación de los estados miembros entre sí y entre ellos y el ámbito federal;
- El carácter federal o descentralizado tanto de la administración como de las “organizaciones intermedias” (especialmente de los partidos políticos);
- Finalmente, la dimensión de la diversidad sociocultural y de la “identidad estadual”.

(Abromeit, 1992, p. 15)

Ahora bien, llama la atención el estudio del origen del federalismo con el fin de comprender de que manera y bajo que circunstancias este modelo nació. La Constitución de 1917 fue el parteaguas para el federalismo mexicano, en palabras de Camacho, el Municipio libre:

- El Municipio base de la división territorial y de la organización política y administrativa de las Entidades.
- La administración del Municipio será por ayuntamiento de elección popular directa.
- No habrá autoridad intermedia entre el gobierno del Estado y del Municipio libre.
- Los Municipios administrarán libremente su hacienda.
- Reconocimiento de personalidad jurídica al Municipio.

(2012, p. 59)

Posterior a 1917, la nación mexicana se encontraba desorganizada, donde poco a poco se establecieron las competencias de los estados, por lo que, de alguna manera, se le otorgó prioridad a la consolidación de la nación, que lentamente orilló a una centralización, acumulación de poder, control de decisiones, entre otros aspectos durante el periodo posrevolucionario. Así pues, desde aquellos años, la autonomía del gobierno estatal y local fue relevado, además, de que se contradijo a lo enmarcado a la Constitución.

En referencia al federalismo en lo que va del siglo XXI, la evolución sociopolítica de México brindó cambios contundentes en distintas áreas de la estructura mexicana; sin embargo, aun se pueden encontrar lagunas en su ejecución; y, como se puede entender a lo largo de la presente tesis doctoral, el papel del centralismo desde la época prehispánica hasta nuestros días ha tomado un lugar importante para el ejercicio del poder, por lo que el federalismo, aun no

está consolidado. Ejemplo de ello también, así como su relación con el Estado de Derecho, un nuevo siglo comenzó y el cambio radical se suscitó en el poder presidencial al ganar las elecciones el Partido de Acción Nacional (PAN), quitando del poder al partido de oposición del Partido Revolucionario Institucional (PRI), quien estuvo por más de 70 años, y que se le puede adjuntar las decisiones del gobierno centralista. El resultado de las urnas del 2 de julio de 2000, sin duda marcaron una nueva forma de hacer política en México.

La estabilidad política no ha sido fácil en estos últimos años, la incursión de la tecnología, redes sociales, comunicación ha facilitado una opinión pública más exigente que en siglos pasados, habiendo así manifestaciones sobre el combate a la corrupción, impunidad, rendición de cuentas y transparencia de parte de los funcionarios públicos en todos sus sectores. A 19 años transcurridos del siglo XXI, el poder político estuvo en manos del PAN, PRI y MORENA, donde este último ha ocupado más del 50 por ciento de curules en las cámaras de senadores y diputados, que ponen sobre la mesa si estamos evolucionando o regresando a la etapa de gobierno autoritario del PRI en el siglo XIX. México es un federalismo único, que a solo 198 años de independencia ha luchado por la democracia. Por ende, el federalismo también permite la variedad de acciones políticas.

Due y Frielander mencionan entonces el papel de Gobierno Federal, siendo:

En teoría, la estructura óptima asignaría al gobierno federal las tareas de estabilización [económica], de distribución del ingreso y aquellas actividades cuyos beneficios alcanzan a todos los habitantes de la nación. La realización de otras actividades se encargaría a unidades gubernamentales menores cuya magnitud esté de acuerdo con el grupo de población que se beneficia en forma directa con los servicios a su cargo [...]. La naturaleza limitada espacialmente de los beneficios exige, por tanto, una estructura fiscal compuesta de múltiples unidades de servicio, abarcando cada una de ellas

una región de diferente extensión dentro de la cual se determine y se financie la oferta de un servicio particular. (1977, p. 450)

En México, la coordinación en materia de ingresos, que es lo mismo que la coordinación fiscal, se ha desarrollado a través del sistema nacional de coordinación fiscal. Este sistema nace con el objetivo de generar un esquema de coordinación entre la Federación y las Entidades Federativas, con el objeto de que los dos entes de gobierno no establezcan impuestos sobre las mismas fuentes de riqueza, es decir, para que estados y Federación eviten la múltiple tributación. Esto se dio porque tanto los estados como la Federación no tenían delimitados de manera clara y precisa el ámbito de sus facultades en materia tributaria.

2.1.2 Los tipos de federalismo.

De acuerdo con, los sistemas políticos federales se distinguen de los centrales por el grado y tipo de autonomía de las unidades locales y de su independencia (Sánchez de la Barquera y Arroyo, 2014, p. 219). Dado ello, el federalismo puede ser entendido por dos modelos, sea el primero por la división de poderes⁴ y separación de poderes⁵. El primero busca la integración, cooperación e igualdad de condiciones de vida. En palabras de Sánchez de la Barquera y Arroyo, el federalismo puede ser entendido desde la perspectiva política como intraestatal como un: “Modelo de federalismo en el interior del Estado en su totalidad, caracterizado por una distribución funcional de tareas según tipos de competencia (legislación o administración) y por el control de poderes entre las instituciones estatales” (2014, p. 219).

⁴ Federalismo centrípeto.

⁵ Federalismo centrífugo.

Ejemplo de ello, corresponde a la República Federal Alemana. En referencia al segundo, este busca resaltar la autonomía, la competencia y la diversidad de condiciones de vida. Desde una perspectiva político-institucional es un federalismo interestatal que consiste en ser un: “Modelo de federalismo entre dos unidades estatales, caracterizado por la distribución de tareas por campos políticos, por el control recíproco de las instituciones y por la separación de poderes” (Sánchez de la Barquera y Arroyo, 2014, p. 220).

Mientras que el segundo, se conoce como el modelo cooperativo y se distingue por una gran cantidad de decisiones entre las instancias locales y federales, como lo es los Estados Unidos de América y donde México toma un lugar sabiendo que la nación se diferencia al gozar de un sistema político centralizado de doble sentido, es decir, Federación y ejecutivo federal.

2.1.2.1 Federalismo fiscal.

Debido a que México es una República federal, tanto los gobiernos estatales como el gobierno federal gozan de facultades y obligaciones para el correcto funcionamiento en materia fiscal, por ejemplo, el de imponer contribuciones a sus ciudadanos y el ejercicio del gasto público. De acuerdo con Quevedo:

El federalismo fiscal es una subdisciplina de las finanzas públicas que busca detallar cuáles son las potestades tributarias (la facultad de cobrar determinados impuestos o derechos) y las facultades para ejercer el gasto público que tiene el gobierno federal y cuáles tienen los gobiernos estatales o locales. También trata de dar respuesta al problema de cuál es la distribución de potestades tributarias y de ejercicio del gasto entre el gobierno nacional y gobiernos locales más eficiente. (2013)

Entonces, se puede decir que el Federalismo fiscal es una subdisciplina de las Finanzas públicas que coordina la facultad de cobrar impuestos y su ejercicio entre los gobiernos Estatales, Municipales y la Federación, pero, además de ello:

La existencia de un gobierno nacional y de gobiernos subnacionales, a los que en nuestro país se les llama Entidades Federativas. Existe un sistema jurídico nacional y sistemas jurídicos de cada uno de los gobiernos subnacionales. Es decir, existe una Constitución General de los Estados Unidos Mexicanos y Constitución en cada una de las Entidades Federativas y actualmente se trabaja en el proyecto para la Ciudad de México. (Naranjo, 2017, p. 83)

De acuerdo con Saucedo las interrelaciones tienen un papel con alta importancia en cuanto a los distintos órdenes de gobierno en México en referencia a los ingresos y gasto, por ende, plantea que el Federalismo fiscal es:

El análisis de las interrelaciones que surgen en el proceso de ingreso y gasto público entre cada una de las haciendas locales, tanto las situadas a un mismo nivel, como las situadas a distintos niveles, por lo que un concepto muy importante ligado con esto es el referido al de soberanía fiscal. (1997, p. 37)

Y con respecto a ello, el gasto es un tema debatible debido a la transición de la centralización a la descentralización, donde los gobiernos locales gozan de la facultad de gasto e ingreso a través de las transferencias realizadas por la Federación, lo que da a lugar a un ejercicio de autonomía o de su autosuficiencia presupuestar por parte de los Municipios, tema de estudio de la presente tesis doctoral. En otras palabras, el gasto descentralizado es el gasto más significativo

de la Federación, ya que como bien se mencionó, este se envía a través de las transferencias de recursos a los gobiernos estatales.

Entonces, el motivo de ser del Federalismo fiscal yace en la definición de competencias del gobierno local y federal en cuanto a los ingresos (recaudación de impuestos) y gasto. Éste consiste pues, en: “la definición de las competencias y las interrelaciones entre los tres ámbitos de gobierno, en lo que se refiere a la recaudación y distribución de los recursos públicos entre ellos” (Astudillo y Fonseca, 2017, p. 139). Dando lugar, así a las interrelaciones entre el ingreso y gasto de cada Estado conforme a la Ley de Coordinación Fiscal, que la vez, puede ser entendida como de dos formas: la Constitucional y ejecutable.

De acuerdo con Oates, el federalismo fiscal se entiende (texto en inglés) como:

General normative framework for the assignment of functions to different levels of government and appropriate fiscal instruments for carrying out these functions... It explores, both in normative and posited terms, the roles of the different levels of government and the ways in which there relate to one another through such instruments as intergovernmental grants⁶. (1999)

Una de las características principales del federalismo fiscal es el impulso que le ofrece a la descentralización, por ende, en la actualidad el debate sobre la autonomía financiera de los Municipios, gobiernos locales. Cabe mencionar la distante semejanza con el sistema de gobierno unitario, en el que solo existe un orden jurídico y político, la nula participación estatal y municipal, así como el uso del aspecto fiscal y financiero para logro del centro.

⁶ Marco normativo general para la asignación de funciones a diferentes niveles de gobierno e instrumentos fiscales apropiados para llevar a cabo estas funciones ... Explora, tanto en términos normativos como positivos, los roles de los diferentes niveles de gobierno y las formas en que se relacionan a través de otros instrumentos como las subvenciones intergubernamentales

Ahora bien, de acuerdo con Astudillo y Fonseca, el federalismo fiscal, puede entenderse a grandes rasgos conceptos básicos, siendo estos:

- Gasto federalizado: en la suma total de sus transferencias de la Federación hacia los ámbitos de gobierno locales. Se forma principalmente con los ramos 28 y 33 del PEF, pero incluye también recursos del 23 y aquellos acordados en convenios de descentralización.
- Transferencias: En el contexto del federalismo fiscal, se denominan transferencias a los recursos que un ámbito de gobierno traslada a otro o a otros.
- Transferencias condicionadas: son aquellas que tienen que ser aplicadas con un fin determinado, de acuerdo con los fondos establecidos en la Ley de Coordinación Fiscal.
- Transferencias no condicionadas. Son aquellas cuyo uso y destino pueden ser determinados por las autoridades locales.

(2017, p. 139)

Sin embargo, es importante cuestionar que el Federalismo fiscal en México no ha brindado una respuesta positiva a las necesidades de los gobiernos, sobretudo en el tema de sus relaciones presentando un desequilibrio e inequidad debido principalmente a las funciones y limitaciones del gobierno municipal y estatal. Como bien se ha comentado, el nacimiento de la Federalismo fiscal parece tener fecha de caducidad con respecto a las dinámicas mostradas en la actualidad, es un país más democrático, ligeramente más descentralizado, políticas económicas globales, cambios políticos, entre otros que en lugar de fomentar un crecimiento lo limita. Siendo así, necesario una reforma que fortalezca el papel de las autonomías Municipales y su relación con otros gobiernos de manera orgánica, que permitan su crecimiento.

Dentro del análisis del federalismo fiscal es importante mencionar el papel del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, el cual promueve la relación tributaria con las Entidades Federativas, mismo que tiene como fin:

Que las entidades federativas ceden una parte de sus potestades tributarias a la Federación, y como resultado, ésta se encarga del cobro de los impuestos de mayor importancia [...] la Federación les distribuye recursos por medio de un mecanismo de transferencias. (Astudillo y Fonseca, 2017, p. 147)

Así pues, es esencial mencionar que en los 70's se formaliza el esquema de coordinación fiscal que se matiza con el paso de los años, ejemplo de ello, es la incorporación de las formulas de distribución, que el 2007 y 2008 se basaban en el número poblacional y su PIB; sin embargo, dicha situación creaba inequidad y lagunas en dicha distribución.

En referencia a la autosuficiencia presupuestal que consiste en contar con todas las potestades necesarias en materia de ingresos, participaciones y crédito público, para hacer frente a las necesidades de gasto plasmadas en el presupuesto (Flores, 2019, p. 160). En el caso de México el presupuesto de la nación, expuesto en el paquete fiscal, es el punto de partida para identificar la problemática. Urge un cambio, en la coordinación fiscal de México, así como el replanteamiento del papel del Municipio.

Entonces, se puede decir que el Gobierno Federal posee un alto número de funciones en referencia a lo enmarcado en la Constitución, debido a que en ésta se dice que es una República Federal y, además, le otorga poderes a las Entidades. Sin embargo, no existe una clara distinción entre las potestades y limitaciones de

los tres órdenes de Gobierno, por lo que, se vuelve difícil la distribución de responsabilidades en momentos que ponen en riesgo el bienestar de los ciudadanos.

En realidad, México no ha podido consolidarse en cuanto al federalismo, muy a pesar que la Constitución se considera como letra muerta, y las entidades federativas cada vez más están recibiendo transferencias inequitativas en base a su recaudación.

2.2 Importancia de la autonomía y su relación con el Municipio

Conforme a lo mencionado en el subcapítulo anterior, sobre el federalismo fiscal y su relación con las entidades y los municipios, es importante para el presente estudio conocer, la autonomía del municipio, que como bien se menciona desde la época prehispánica hasta nuestros días, el centralismo en un ejemplo de poder. Entonces, la buena administración de recursos en un Municipio permite mayor efectividad, y que sus componentes sean entendidos y aplicados desde una perspectiva holística, es decir, desde la política, las instituciones, la administración y la financiera, partiendo de una gobernanza deseada. Desde los mecanismos que permitan la democracia participativa, la autosuficiencia. Por ende, la problemática aquí expuesta se refiere a la autonomía financiera, que al tener que depender del Estado, y por falta económica, los proyectos del Municipio se ven lentos, y los resultados no sean concretos, fomentando así la dependencia.

Dado ello, la importancia del presente estudio para fortalecer la autonomía financiera de los municipios. Sobre todo del Estado de Nuevo León, quien recauda altas contribuciones que se envían a la Federación y después se dispersa por transferencias, sean etiquetadas o no. Sin embargo, dichas transferencias no son suficientes para cubrir las necesidades de los Estados o Municipios, por lo que se exige a la Federación la autonomía financiera para cubrir aquellas áreas de interés.

Se sabe que el municipio posee un conocimiento amplio de sus necesidades, por lo que, el uso de los recursos financieros bajo su criterio beneficiaría a la comunidad.

Dicha autonomía o descentralización ha surgido debido al fenómeno de la corrupción, evasión y elusión de impuestos, o en su caso la malversación de los recursos del pueblo. Por lo que, se entiende la centralización, hasta cierto punto es necesaria para supervisar las acciones de los funcionarios/servidores públicos del Municipio. Dado ello, se ha propuesto un incremento en la devolución de recursos de acuerdo al monto recaudado.

Es importante mencionar, pues la diferencia entre la autarquía y autonomía, que permiten conocer a fondo, el porqué y para qué el respeto a este concepto, así como su papel en el municipio. Las nuevas responsabilidades que los gobiernos, ya sean Estatales o Locales implican, pues, la descentralización en términos escritos; sin embargo, los recursos asignados aun siguen siendo limitados para cubrir todas las necesidades de los municipios. Por lo que, es importante, mejorar la administración de los recursos entre los gobiernos. Claro esta, que, para realizarlo, es importante fortalecer el Estado de Derecho. En el cual se pongan sobre la mesa las reglas claras la para ejercicio de los gastos, la recaudación más eficiente, un gasto efectivo, modificación de formulas para una coordinación equitativa y, que, además, se cuente con un sistema de transparencia y rendición de cuentas.

Distintos autores comentan la importancia de la autonomía municipal, y que además de ello, debe entenderse desde su origen. Como bien se estudio en capítulos anteriores, ha habido diversas reformas hacia el municipio, por ende, cabe mencionar:

Las reformas de 1983, a la luz del reforzamiento a la autonomía Municipal, se clasifican en grandes rubros: a) autonomía jurídica, b) autonomía administrativa, c) autonomía financiera. De tal manera que la primera se encuentra representada por la facultad materialmente legislativa que se

otorgó a los Municipios la cual consiste en la posibilidad que tienen de poder expedir: bandos de policía y buen gobierno, reglamentos, circulares y disposiciones administrativas de observancia general (fracción II del art. 115). La autonomía administrativa se ve fortalecida ya que en virtud de las reformas de este año se agregan al artículo en comento a manera de catálogo los servicios públicos que el Municipio tiene el deber de hacerse cargo lo cual representa una delimitación clara de competencias sobre aquellas materias que sólo el ente Municipal estará encargado de realizar. Sin embargo, en la reforma de 1983 se incurrió en el error de confundir servicio público con conceptos tan disímiles como son el de obra pública y actividad de interés público. Finalmente, adición más importante y, que, en opinión de muchos doctrinarios constituye la garantía que tiene el Municipio para afianzar su autonomía, es la que se refiere a la hacienda Municipal. Así dentro de la fracción IV del multicitado numeral quedó definida la estructura de la hacienda Municipal y, además, se establece de manera expresa en el texto de la misma fracción que ésta estará libremente administrada por los Municipios. (Acuña, 2010, p. 198)

Por tal razón, a continuación, se presentan los conceptos de diferenciación entre la autarquía y autonomía.

2.2.1 Diferenciación entre autarquía y autonomía.

Examinar cuál es la Constitución o forma de gobierno más adecuada para lograr que los ciudadanos satisfagan su fin, desde la perspectiva de la ética nicomáquea, es un propósito que toma lugar en la política. Dicho esto, se ha considerado indispensable para fines de la presente tesis doctoral realizar una comparación entre estos dos términos, que a la vez fungen como conceptos clave del federalismo.

De acuerdo con la Real Academia Española, la autarquía es la política de un Estado que intenta bastarse con sus propios recursos, es decir, mantiene autosuficiencia (DRAE, 2019).

Desde la filosofía aristotélica, la autarquía se refiere a la visión exclusivista de la eudaimonía, puesto que no queda espacio para una visión dominante, ya que parece que el fin tiene que reunir la mayor cantidad de bienes posible y, además, la felicidad es autosuficiente desde un punto de vista social, esto es, desde un punto de vista del hombre como perteneciente a una ciudad (Rivera, 2016). Considerando a la autarquía como un elemento principal del Estado-ciudad.

Así pues, y con énfasis en el aspecto político la autarquía⁷ Municipal significa, toda autoridad, el derecho del Municipio a regirse y gobernarse a sí mismo. Lo que implica no sólo el derecho a administrar sus propios bienes, sino también a constituirse y gobernarse libremente, eligiendo sus propios representantes o autoridades Municipales tomando en consideración la Constitución Federal y del Estado por lo que, se dice que el Municipio no es soberano.

Tomando en consideración dichas aportaciones conceptuales en torno a la autarquía, sobresalen los términos autosuficiencia y economía. Sin embargo, la autarquía no es posible entenderla desde una sola perspectiva, sino también de las necesidades para que ésta sea eficiente y eficaz, tanto del aspecto sociológico como geográfico.

En referencia a la autonomía, y tal como se mencionó a inicios de la presente tesis doctoral, es la potestad de decidir la propia organización y ejercer funciones, públicas, privadas, sin más limitaciones que las establecidas en la Constitución y las leyes (DRAE, 2019).

⁷ Autarquía es una voz que proviene también del Griego y significa “bastarse así mismo”. Por eso Aristóteles señala a la autarquía como característica propia de la Ciudad-Estado”

Sin embargo, más allá de la organización y de las leyes, su importancia recae en el contacto cercano con la ciudadanía. Peralta comenta:

Con respecto a la autonomía Municipal, podemos considerar que nos referimos a la potestad que dentro del Estado puede el Municipio gozar para regir intereses peculiares de su vida interior, mediante normas y órganos de gobierno propios, creados en el marco del Artículo 115 de nuestra Carta Magna. (2012, p. 184)

Es, por ende, importante aclarar las diferencias entre la autonomía y autarquía, que al hablar “autosuficiente” o “propios” parecen ser similares; empero, la autonomía va dirigida a la independencia de otro organismo/institución, mientras que, la autarquía pretende ser autosuficiente pero aun dependiendo de un organismo/institución.

Cabe resaltar, la definición que da Torres cuando cita a Morell y define la autonomía como: “un atributo de toda agrupación social, que por la misma naturaleza de su creación nace con ella, como una forma de identidad y de independencia antes las demás comunidades” (2005, p. 26). Por lo que, la primera decisión como ente autónomo será definir su personalidad como comunidad; la autonomía vendrá a hacer una cualidad de grupo social adquirida por su misma Constitución y por el hecho mismo de su existencia (2005, p. 26).

Por ende, es importante mencionar que la autonomía, debido a su importancia en los países, ha sido dividida en política, administrativa y financiera, siendo de interés para la presente tesis doctoral la última. En suma, la autarquía y autonomía no son iguales, aunque ambos conlleven la idea de descentralización, la autarquía se refiere principalmente al área económica y administrativa, mientras que la autonomía involucra la política e idea de gobierno. Asimismo, habrá que poner

sobre la mesa, que la importancia de la autonomía Municipal debe de fortalecer su efectividad, dando pie al Estado de Derecho.

2.2.2 Autonomía política.

La autonomía política puede entenderse desde la función legislativa Municipal y que como bien se ha comentado anteriormente, el Municipio libre se sustenta en el artículo 115 constitucional; sin embargo, no se infiere que goce de autonomía. Aragón menciona que para una mejor comprensión de la autonomía política (función legislativa), enfoque debe consistir en la teoría de funciones del Estado, considerando el aspecto formal y material. El primero, que corresponde al poder legislativo no considera la naturaleza o contenido de sus actos mientras que el segundo, la producción de leyes atiende el contenido o naturaleza intrínseca o interna de los actos, prescindiendo de los órganos que la realizan (2002, p. 597).

Así pues, de acuerdo con Aragón, la autonomía política es: “la capacidad jurídica del Municipio para otorgarse democráticamente sus propias autoridades, cuya gestión política no deberá ser interferida por otros niveles de gobierno” (2002, p. 603).

Asimismo, Fernández sustenta:

Su autonomía política se pone de manifiesto tanto a través de su marco normativo propio y específico -en buena medida autonormativa, al ser elaborado por sus órganos privativos-, como en su autocefalia o libre designación de sus gobernantes internos por medio de su electorado. (S.f, p. 76)

En referencia a ello, en base al Diccionario Jurídico Mexicano, dicha autonomía política:

En su concepto y en su práctica, ha variado a lo largo de la historia jurídica de los pueblos. En el mundo occidental, Grecia y Roma concibieron a la autonomía como la situación de aquellas ciudades o comunidades que se gobernaban por sus propias leyes y no estaban sometidas a ningún poder extranjero. [...] En la actualidad la autonomía política se concibe de diversas maneras: o como la independencia total de un Estado o como la descentralización del poder político en los municipios, regiones o entidades federativas. En este último caso, la autonomía regional queda subordinada a la soberanía total del Estado. [...] En México la autonomía política en sentido estricto surge como una característica del régimen federal. (p. 241)

Lo cual pone sobre la mesa distintos conceptos para entender lo referente a la autonomía política, que si bien, se enfoca en la soberanía, el entendimiento en otros marcos jurídicos, los gobiernos locales, la Constitución y las Constituciones locales, lo que da pie a reflexionar que la autonomía política siempre se encuentra en proceso de formación, es decir: “un pueblo solo llega a ser realmente autónomo cuando hay una coincidencia entre lo que expresan las normas jurídicas que establecen que la autonomía y el ejercicio real del poder que se da en el interior del mismo” (Diccionario Jurídico Mexicano, p. 242).

Así pues, se seguirá con la explicación de autonomía jurídica.

2.2.3 Autonomía jurídica.

De acuerdo con Fernández en obra *Servicios Públicos Municipales*, la autonomía jurídica del Municipio se evidencia mediante su personalidad jurídica propia (s.f, p.

76). Por ello, a continuación, se presenta el fundamento jurídico de la autonomía jurídica del municipio:

Artículo 115. Los estados adoptarán, para su régimen interior, la forma de gobierno republicano, representativo, democrático, laico y popular, teniendo como base de su división territorial y de su organización política y administrativa, el municipio libre, conforme a las bases siguientes: (Reformado mediante Decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el 10 de febrero de 2014)

I. Cada Municipio será gobernado por un Ayuntamiento de elección popular directa, integrado por un Presidente o Presidenta Municipal y el número de regidurías y sindicaturas que la ley determine, de conformidad con el principio de paridad. La competencia que esta Constitución otorga al gobierno municipal se ejercerá por el Ayuntamiento de manera exclusiva y no habrá autoridad intermedia alguna entre éste y el gobierno del Estado. (Reformado mediante Decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el 6 de junio de 2019)

[...]

Los Municipios, previo acuerdo entre sus ayuntamientos, podrán coordinarse y asociarse para la más eficaz prestación de los servicios públicos o el mejor ejercicio de las funciones que les correspondan. En este caso y tratándose de la asociación de municipios de dos o más Estados, deberán contar con la aprobación de las legislaturas de los Estados respectivas. Así mismo cuando a juicio del ayuntamiento respectivo sea necesario, podrán celebrar convenios con el Estado para que éste, de manera directa o a través del organismo correspondiente, se haga cargo en forma temporal de algunos de ellos, o bien se presten o ejerzan coordinadamente por el Estado y el propio municipio;

(Adicionado mediante Decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el 23 de diciembre de 1999)

[...]

(Cámara de Diputados, 2020)

Entonces, la autonomía jurídica puede entenderse como la capacidad para regirse bajo sus propias leyes, o en su caso que se hayan decidido en su conjunto.

2.2.4 Autonomía administrativa.

En cuanto a la autonomía administrativa, esta se ha considerado importante distinguirla entre las existentes. De acuerdo con el Diccionario Jurídico Mexicano, la autonomía administrativa se entiende como:

[Basado en la definición del concepto de *autonomía* en la Real Academia Española] se aplica en la administración pública a la autonomía administrativa de que gozan los municipios. [...] Autonomía administrativa significa independencia de acción entre órganos u organismos de la administración pública. Goza de ella el órgano que no está subordinado a las decisiones de otra, por ley.

III. Frente a la ley y la práctica administrativa, la autonomía administrativa ha perdido posición, ha decrecido. El Municipio, no ha gozado de su autonomía constitucional plenamente, por factores económicos y políticos.

(sf, p.236)

Conforme a lo mencionado en dicho diccionario, es importante agregar al análisis la posición de Aragón, misma que se conforma de:

Que entendemos como la capacidad del Municipio para gestionar y resolver los asuntos propios de la comunidad en cuanto a servicios públicos, poder de policía, y organización interna, sin la intervención de otras autoridades, contando el Municipio, además, con facultades normativas para regular estos renglones de la convivencia social. (2002, p. 603)

Por su parte, Fernández menciona que esta autonomía administrativa se refiere a la: “autonomía de gestión, se advierte en su capacidad para ejercer el poder de policía y prestar los servicios públicos Municipales” (s.f, p.76).

Mencionado la anterior se obtiene que la autonomía administrativa guarda relación directa con el ejercicio de la administración pública y que, a la vez, el papel del municipio ha sido relevado.

2.2.5 Autonomía financiera.

Con el fin esbozar las diferencias entre los tipos de autonomía, la definición de la financiera se muestra aquí, posteriormente en otro subcapítulo se comentará a detalle debido a qué es el elemento primordial de la presente tesis doctoral.

En palabras de Aragón, la autonomía financiera es: “la capacidad del Municipio para contar con recursos suficientes derivados de renglones tributarios exclusivos, así como el libre manejo de su patrimonio y la libre disposición de su hacienda” (2002, p. 604).

Asimismo, en palabras de Fernández, la autonomía financiera se expresa en: “su patrimonio y hacienda propios, predica su capacidad para generar los recursos necesarios para atender al gasto público Municipal” (s.f, p. 76).

Mencionado lo anterior, lo siguiente consiste en la diferenciación entre autarquía y autonomía, para después detallar la autonomía financiera.

2.3 Autonomía financiera Municipal

Enmarcado en la Constitución Mexicana, la organización y la distribución de la riqueza se fundamentan en un federalismo, un federalismo fiscal y por ende su coordinación. Sin embargo, por más esfuerzos encaminados a que la coordinación sea eficiente y eficaz, la vida cotidiana muestra deficiencias en esta, sea por factores internos y externos. Como bien se comentó en los subcapítulos anteriores, uno de ellos ha sido la corrupción en cuando a la distribución de riqueza, por tanto, el factor económico permite una materialización de las necesidades, lo cual para la presente tesis doctoral se ha considerado como el principal problema. Menciona Covarrubias en la obra *Autonomía Municipal en México*, que al ser los Municipios insuficientemente financieramente, el núcleo de la autonomía o libertad Municipal queda desfigurado totalmente y sin cumplir su razón de ser (Covarrubias, 1998, p. 231).

Así pues, la autonomía financiera busca que el Municipio cuente con los recursos necesarios con la finalidad de cubrir sus áreas rezagadas. Dicho ingreso, se espera sea de la recaudación del mismo.

Hablar de autonomía financiera es hacer valer y respetar el derecho propio del Municipio. Fundamentado en el artículo 115 constitucional, fracción IV, la libertad de la hacienda Municipal se dice:

Los Municipios administrarán libremente su hacienda, la cual se formará de los rendimientos de los bienes que les pertenezcan, así como de las contribuciones y otros ingresos que las legislaturas establezcan a su favor, y en todo caso:

a) Percibirán las contribuciones, incluyendo tasas adicionales, que establezcan los Estados sobre la propiedad inmobiliaria, de su fraccionamiento, división, consolidación, traslación y mejora, así como las que tengan por base el cambio de valor de los inmuebles. Los Municipios podrán celebrar convenios con el Estado para que éste se haga cargo de algunas de las funciones relacionadas con la administración de esas contribuciones.

b) Las participaciones federales, que serán cubiertas por la Federación a los Municipios con arreglo a las bases, montos y plazos que anualmente se determinen por las Legislaturas de los Estados.

c) Los ingresos derivados de la prestación de servicios públicos a su cargo.

(Cámara de Diputados, 2019)

Conforme al inciso b, cabe destacar, que cuando el Municipio recibe las participaciones federales estos montos se encuentran limitados y condicionados. Como bien se mencionó uno de los principales motivos para la realización de los etiquetados es la corrupción tanto de aquellos que ocupan los puestos públicos como del manejo del erario público. Así también, habrá que hacer hincapié en la contradicción presente al decir, que México es una Federación y que, en el aspecto financiero, es un federalismo fiscal, pero solo se alude a éste en palabras debido a que en la práctica los recursos están centralizados.

Esta afirmación se toma lugar al analizar que la Federación en materia fiscal limita las acciones de las Entidades, al contar con facultades exclusivas que lo hacen perverso. Mismo que tema que se ve plasmado en el Plan Nacional de

Desarrollo. Ahora bien, ¿cómo es el funcionamiento entre el estado y el Municipio para la planeación y recepción de ingresos? Covarrubias apunta:

Los Entes Federados son subordinados, y deberán estudiar o apoyar la traslación de las contribuciones acordadas en los Convenios Únicos de Coordinación con los Municipios, tendrían que definir un sistema de participación hacia los Municipios en cuanto a la materia tributaria que le es inherente. [...] los Municipios tienen fundamentalmente, las tareas de proponer y planear el sistema de la Administración Pública Municipal para cumplir los requerimientos en materia impositiva [...] en relación a la superior. (1998, p. 233)

Otro punto importante que el autor menciona corresponde a que se les ha considerado a los Municipios incapaces de autogestionarse⁸, por ende ¿cuáles han sido esos criterios? ¿De qué manera la Federación y gobiernos estatales conocen las necesidades propias del Municipio?

Por tal motivo, esta problemática puede ser evaluada desde distintos frentes pero que en ellos yace una correlación. La corrupción aparece como un actor transversal en los tres entes de gobierno. La coordinación en teórica federal, pero en la práctica centralista y perversa.

Los entes federados [...] absorben ingresos que teóricamente deben pertenecer a los Municipios, impidiéndoles, al mismo tiempo, su crecimiento o desarrollo, en vías de poseer una capacidad de auto organización y auto

⁸ El autor José de Jesús Covarrubias Dueñas menciona también que en virtud de que la mayoría de los Municipios en México, no cuentan con la suficiente infraestructura para llevar a cabo todas las operaciones [...] los Municipios se ven obligados a celebrar convenios con los respectivos entes federados, que tiene por objeto despojar a los Municipios de su facultad administrativa atribuida por mandato constitucional; además, los Entes Federados, cobran sus servicios de administración, dejando las migajas de tributos a los Municipios. (Covarrubias, 1998, p. 236).

gestión administrativa, teniendo un goce pleno de sus ingresos asignados por disposición constitucional. (Covarrubias, 1998, p. 236)

La importancia de la autonomía financiera radica en el ejercicio de los recursos públicos en las necesidades puntuales de sus habitantes, es así que, al no contar con el apoyo de los estados y la Federación en la práctica, su deber ser y credibilidad ante los ciudadanos se debilita. Por ende, es altamente recomendable lograr una coordinación fiscal eficiente y eficaz entre los tres ordenamientos de gobierno.

La autonomía financiera Municipal apuesta a mejorar la vida de sus ciudadanos dependiendo de las circunstancias de cada uno, esto considerando que, México es un país rico en diversidad cultural. Cabe mencionar que el término de autonomía financiera es debatible en la actualidad; sin embargo, habrá que considerar que mucho o poco los Municipios dependen de las transferencias realizadas por el País. Dado ello, el problema recae en términos financieros de los ingresos a la Federación vs lo que la Federación devuelve a los Municipios a través de fórmulas.

Dichas fórmulas representan, por un lado, la injusticia en términos financieros a los ciudadanos del Estado que ha recaudado con mayor cantidad; esto debido a la falta de cumplimiento en acciones concretas para la mejora del Municipio que le compete. Por otro lado, representa el control y organización de la Federación, considerando la problemática de la corrupción, así como la preparación del servidor público.

La autonomía financiera Municipal representa así un área de oportunidad para la mejora del bienestar de los ciudadanos desde el primer nivel de gobierno, el Municipio. El por qué se ha seleccionado estudiar a la autonomía financiera es que desde su concepción esta promueve las decisiones del gobierno Municipal. En

palabras de Carrera (2013, p. 27), la autonomía financiera se define como: la capacidad que tiene el gobierno Municipal para recaudar y gastar con la menor intervención posible de otros ámbitos de gobierno.

Cabe mencionar, el marco normativo que permite a los Municipios el acceso y control de ingresos y egresos, sean estos:

- La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en el Art. 115, frac, IV
- Ley de Coordinación Fiscal
- Presupuestos de egresos de la Federación
- Las constituciones políticas estatales
- Ley orgánica Municipal
- Ley de hacienda Municipal
- Ley estatal de deuda pública
- Ley de ingresos Municipales
- Presupuesto de egresos Municipales

Por otro lado, Munch y Meerwaldt mencionan en su obra, preguntas guía para la obtención de una perspectiva general del Estado que se analiza. Éstas consisten en:

¿Cuál de los órdenes estatales debe asumir el financiamiento de qué actividades estatales? ¿Quién promulga dichas normas tributarias: ¿el Estado central o los estados miembros? ¿Cómo se distribuye la totalidad de los ingresos del Estado en los distintos órdenes de gobierno? ¿Qué transferencias se realizan en el marco del sistema financiero entre el Estado central y los estados miembros, o entre estos últimos entre sí? ¿A qué orden estatal le compete administrar y distribuir los impuestos? (2002)

Con respecto a ello, en el informe de la Secretaría de Gobernación a través del Instituto Nacional para el Federalismo y el Desarrollo Municipal, menciona:

Los principales ingresos que intervienen en la administración financiera Municipal se pueden clasificar en dos grandes rubros según su origen: los ingresos propios, que abarcan los impuestos, derechos, productos, aprovechamientos y contribuciones de mejora que recauda directamente la tesorería Municipal; y las transferencias intergubernamentales, que son los recursos transferidos por la Federación o el estado en el marco de un acuerdo de coordinación fiscal; éstos últimos pueden ser de libre ejecución, como es el caso de las participaciones en los ingresos federales, o condicionados en su gasto, como es el caso de las aportaciones federales. (2012, p. 5)

Entonces, la administración financiera Municipal obtiene ingresos por vías propias y de las transferencias intergubernamentales. En referencia al tema de la coordinación fiscal, en el siguiente capítulo se comentará más al respecto. Así pues, considerando la gran incidencia del aspecto financiero en el bienestar de su ciudadanía, en cuanto a la mejora de los servicios básicos y necesidades, la autonomía financiera Municipal es primordial.

De acuerdo con el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI, 2016), la participación porcentual de los ingresos brutos de los Municipios del 2011 al 2014, en referencia a los ingresos federales corresponden porcentualmente al 70% mientras que los ingresos propios a un 20%. Dichas cantidades a detalle se encuentran en el siguiente cuadro:

Tabla 1 Ingresos brutos de los Municipios 2011 – 2014

| Ingresos brutos de los municipios 2011-2014 (Pesos) | | | | |
|--------------------------------------------------------------------|------------------------|------------------------|------------------------|------------------------|
| CONCEPTO | 2011 | 2012 | 2013 | 2014 |
| TOTAL DE INGRESOS | 312 084 524 412 | 312 359 761 560 | 335 398 344 761 | 377 509 722 012 |
| IMPUESTOS | 30 951 810 964 | 35 548 004 369 | 39 326 483 890 | 42 650 993 800 |
| CUOTAS Y APORTACIONES DE SEGURIDAD SOCIAL | 421 520 088 | 66 819 001 | 301 371 024 | 67 547 886 |
| CONTRIBUCIONES DE MEJORAS | 725 321 228 | 1 033 252 349 | 763 882 563 | 1 078 551 758 |
| DERECHOS | 14 138 982 865 | 15 775 761 767 | 18 411 068 500 | 18 653 258 537 |
| PRODUCTOS | 2 974 541 026 | 2 825 889 440 | 3 232 939 182 | 3 703 562 259 |
| APROVECHAMIENTOS | 10 982 354 493 | 11 039 519 483 | 7 959 847 134 | 8 032 800 056 |
| PARTICIPACIONES FEDERALES | 102 532 273 608 | 104 508 688 953 | 114 851 901 891 | 123 997 618 332 |
| APORTACIONES FEDERALES | 112 480 579 806 | 112 625 580 516 | 121 272 367 777 | 145 784 435 038 |
| OTROS INGRESOS | 8 386 627 556 | 9 249 958 111 | 8 442 749 200 | 5 294 549 764 |
| FINANCIAMIENTO | 24 406 459 800 | 14 376 520 555 | 16 409 244 867 | 19 205 236 594 |
| DISPONIBILIDAD INICIAL | 4 084 052 978 | 5 309 767 016 | 4 426 488 733 | 9 041 167 988 |

Fuente: INEGI. Estadísticas de Finanzas Públicas Estatales y Municipales.

Elaboración propia. Fuente: INEGI, 2016.

En referencia a los egresos del Municipio, estos se ejemplifican en la siguiente tabla.

Tabla 2 Egresos brutos de los Municipios 2011 – 2014

| Egresos brutos de los municipios 2011-2014 (Pesos) | | | | |
|-------------------------------------------------------------------|------------------------|------------------------|------------------------|------------------------|
| CONCEPTO | 2011 | 2012 | 2013 | 2014 |
| TOTAL DE EGRESOS | 31 208 4524 412 | 312 359 761 560 | 335 398 344 761 | 377 509 722 012 |
| SERVICIOS PERSONALES | 96 703 459 811 | 106 994 332 883 | 113 944 325 435 | 122 802 180 273 |
| MATERIALES Y SUMINISTROS | 15 112 873 295 | 17 503 672 891 | 19 627 208 377 | 23 474 913 545 |
| SERVICIOS GENERALES | 36 031 105 668 | 40 514 029 094 | 45 998 691 100 | 53 014 213 880 |
| TRANSFERENCIAS, ASIGNACIONES, SUBSIDIOS Y OTRAS AYUDAS | 32 315 092 481 | 31 820 980 842 | 29 778 830 432 | 34 594 248 290 |
| BIENES MUEBLES, INMUEBLES E INTANGIBLES | 5 331 280 939 | 4 749 602 235 | 6 008 580 254 | 7 535 143 735 |
| INVERSIÓN PÚBLICA | 86 441 011 293 | 73 580 317 021 | 75 506 768 988 | 95 879 668 695 |
| INVERSIONES FINANCIERAS Y OTRAS PROVISIONES | 26 443 530 | 250 085 569 | 568 466 634 | 136 168 048 |
| OTROS EGRESOS | 2 674 807 918 | 2 774 307 408 | 3 503 672 376 | 1 303 884 834 |
| DEUDA PÚBLICA | 16 678 094 431 | 15 692 462 193 | 15 106 576 673 | 16 660 504 343 |
| DISPONIBILIDAD FINAL | 20 770 355 046 | 18 479 971 424 | 25 355 224 492 | 22 108 796 369 |

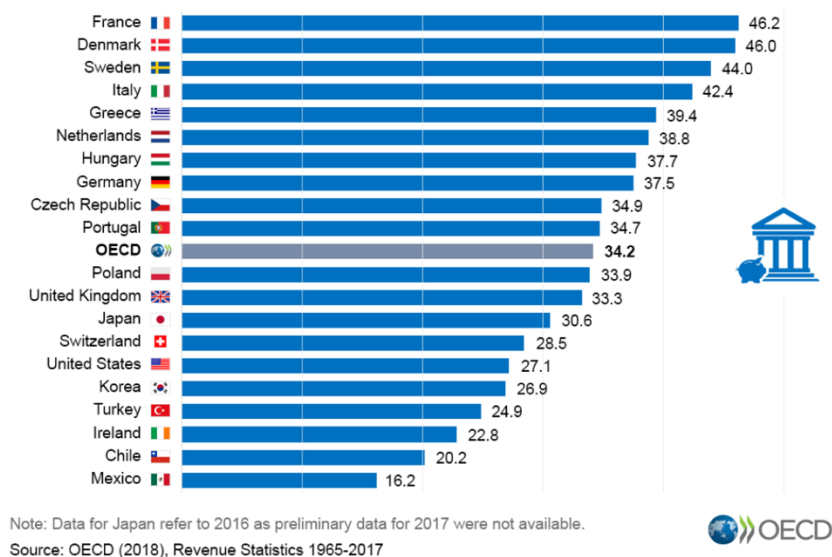
Fuente: INEGI. Estadísticas de Finanzas Públicas Estatales y Municipales.

Elaboración propia. Fuente: INEGI, 2016.

Un claro ejemplo en cuanto a la recaudación de impuestos, corresponde al predial. De acuerdo con la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE, 2018) en su estudio referente al nivel y estructura de los

impuestos, menciona que México se encuentra en crecimiento, como bien se observa en la siguiente figura:

Figura 2 Ingresos en los países de la OECD



Fuente: OCDE⁹, 2018.

Tomando en consideración los porcentajes anteriormente mencionados, las cantidades de recaudación de ingresos y egresos, así como el ejemplo señalado por la OCDE, se deduce que en relación al total ingresos federales, los ingresos propios del Municipio representan un 28%; por ende, se recalca nuevamente la importancia de la autonomía financiera.

Ahora bien, y contemplando la aportación de Munch y Meerwaldt (2002) mencionada con anterioridad, y buscando respuestas para la concretización de la autonomía Municipal, la Secretaría de Gobernación a través del Instituto Nacional para el Federalismo y el Desarrollo Municipal (2012, p. 6) menciona que es importante explorar los factores que lo determinan, sean los estructurales o institucionales. Las primeras corresponden a la condición sociodemográfica de los

⁹ Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OECD). (2018). *Revenue Statistics 2018*. OECD Publishing: Paris. Recuperado de: https://doi.org/10.1787/rev_stats-2018-en.

Municipios, por ejemplo, el tamaño poblacional, el rezago socioeconómico, el tamaño de la economía local, entre otros aspectos. Las segundas corresponden a la formalización de procesos administrativos, la profesionalización de servidores públicos, el uso intensivo de tecnologías de la información, la reglamentación de los servicios prestados, por mencionar algunos.

Dentro de las variables que se presentan en el reporte de la Secretaría de Gobernación, corresponden a la explicación de que la autonomía financiera deviene de la regla de ingresos propios entre gasto corriente, proponiendo así, las variables para su análisis como:

- **Situación socioeconómica:** pone sobre la mesa la desigualdad en la nación mexicana.
- **Esfuerzo fiscal:** apunta a los ingresos, su relación con la descentralización, catastro. Define el concepto como la brecha existente entre la recaudación actual y la capacidad fiscal de una Entidad.
- **Variable capacidad administrativa:** esboza nuevamente la relación con la descentralización, herramientas o equipos, ordenamiento jurídico, gasto corriente y deuda pública.
- **Vigilancia y participación ciudadana:** asuntos relevantes enfocados a la democracia. (2019)

Así pues, dentro de las principales recomendaciones para la autonomía Municipal financiera corresponden a:

- Las autoridades locales deben percibir recursos financieros adecuados y propios, distintos de aquellos correspondientes a otros niveles de gobierno, y disponer libremente de tales rentas dentro del marco de su competencia.
- La asignación de recursos a las autoridades locales será realizada en proporción a las tareas que asuman. Estos recursos deben ser de

naturaleza regular y constante de modo que permitan servicios públicos permanentes y una adecuada programación financiera. Cualquier transferencia de nuevas responsabilidades debe ser acompañada por la asignación de los recursos financieros de las autoridades locales.

- Una proporción razonable de los recursos financieros de las autoridades locales debe provenir de impuestos locales, tasas o gravámenes, cuyos montos serán fijados libremente por la propia autoridad local.
- Los impuestos que las autoridades locales están autorizadas a recaudar, o aquéllos de los cuales reciban una parte garantizada, deben ser de una naturaleza suficientemente general, constante y flexible que les permita cumplir con sus responsabilidades.
- La autonomía de las autoridades locales económicamente débiles, requiere de un sistema de financiamiento compensatorio.

(SAGARPA *et al.* 2004, p.17)

Dado ello, se pueden observar la importancia de la autonomía financiera Municipal.

2.4 Garantía institucional

De acuerdo con Didoncha (2009, p.150), la garantía institucional se entiende como aquella protección constitucional que presenta a una institución no sólo de su destrucción, sino de su desnaturalización, al prohibir vulnerar su imagen maestra “Leit-Bild”. Es decir, surge para y por el Estado, como un elemento estructural.

Desde la doctrina alemana, la autonomía local se conoce como una garantía institucional, que está por encima y antes que la misma organización estatal, por tanto, es diferente de los derechos fundamentales (Torres, p. 31). Es decir, esta es importante para el orden constitucional. Shmitt, por su parte la define como “un

reducto en el que es posible ciertamente la acción del legislador, pero éste carece de una facultad de disposición total e inmediata” (1958).

Así también, Stern define garantía institucional como:

Cuando las objetivaciones (organizaciones, instituciones, formas de organización y figuras jurídicas fundamentales) se encuentran formadas y delimitadas por complejos normativos y un actuar real y, en el precepto constitucional garantizador están configuradas de manera que, en virtud de sus raíces históricas y de su propio valor, deben conservar una especial estabilidad y continuidad para el futuro de la vida social. (1988)

Con la aportación de Stern se puede concluir que las raíces históricas son un elemento clave para su conservación, pero sobre todo para la existencia de la garantía institucional. Dicho autor clasificó el concepto para su mejor entendimiento, siendo estos:

- Como una garantía del sujeto de derecho institucional de los Municipios y asociaciones de Municipios;
- Como una garantía de la institución jurídica objetiva del autogobierno Municipal;
- Como una garantía de la posición jurídica subjetiva de los Municipios y de las asociaciones de Municipios contra las agresiones a la garantía de las instituciones jurídicas y del sujeto de derecho (garantía de acceso a los tribunales en defensa de su autonomía).

(1988)

Por otro lado, se ha considerado importante mencionar aquellos momentos históricos que moldearon el concepto de garantía constitucional, los cuales, principalmente, son:

- **Constitución de Weimar de 1919:** Donde se enmarcaba que los Municipios y asociaciones tienen derechos.
- **Constitución de Bonn de 1949:** asegura a los Municipios la preservación de su territorio de acuerdo con sus orígenes y costumbres, su capacidad de hacer su política interna propia, la gestión administrativa y la realización de tareas públicas de la comunidad en beneficio de sus habitantes, es decir le permite al Municipio un derecho de reacción frente a las reducciones injustificadas por parte de otros poderes.

(Iglesias, 2002)

Cabe mencionar de igual manera, que la garantía constitucional de acuerdo con Esteve, la importancia de las garantías institucionales, en términos generales son:

- Las garantías institucionales protegen instituciones que se presentan en el momento constituyente ya conformadas y bien definidas en sus rasgos característicos.
- La institución garantizada ha demostrado sobradamente su vigor y por ello ha dejado bien visible sus rasgos en la conciencia colectiva. La Constitución no pretende en modo alguno revitalizarla, reordenarla, ni infundir en ella un nuevo espíritu animador. Lo único que pretende es su conservación.

(1991, p. 127-128)

Es interesante observar que el principal fundamento para la creación de un Municipio corresponde a las raíces históricas y que de estos deviene la garantía

institucional. México es un país que cuenta con más de dos mil municipios acompañados de una amplia cultura. Dado ello, la garantía constitucional apuesta a la protección de ente local, es decir, asegura su objeto y esencia ante aquello que busque su desaparición, anulación o destrucción, más allá de la protección constitucional (Torres, 2005, p. 33). Con respecto a ello, es importante mencionar que la garantía institucional va de la mano con la realidad social, la historia empírica y normativa, por tal motivo es flexible.

Dicha garantía institucional es de gran importancia debido a que un gobierno local debe de contar con los mecanismos que le permitan ejercer su autonomía. Siendo la garantía institucional la protección ante su ejercicio.

Conclusiones

En el capítulo segundo se pudo apreciar el concepto de federalismo, así como sus antecedentes, seguido de los tipos de federalismo para después proceder a la autonomía, su concepto, y los tipos existentes. Asimismo, la diferenciación entre autarquía y autonomía para finalmente apuntar sobre la autonomía financiera Municipal y la garantía institucional. Lo cual permite reflexionar sobre la hipótesis de este estudio, en referencia a la coordinación entre el Estado, Federación y Municipio aumentará la negociación de repartición de recursos financieros que inciden en una plena gobernanza en el Municipio de Monterrey a través iniciativas que afectan distintas esferas de la estructura política, económica y social.

Así pues, el federalismo representa el desarrollo de la soberanía nacional pero que, a pesar de sus más de cien años de existencia, aun no logra consolidarse. Existen distintas perspectivas para poder abordar dicho concepto, pero en términos generales se define como una forma de organización política consistente en establecer una alianza entre comunidades con el fin de unir realidades diferentes.

Que, para el caso de México, es un federalismo centralista, donde su nación no estaba preparada para ejercer en la practica el federalismo.

Por lo que se resultó en contraposición a la Constitución, pero se entendió como una forma de tener el poder y control sobre una nación que no estaba preparada para asumir dicha responsabilidad. Recordando así, que un Estado federal es un Estado constituido a partir de la unión de una serie de territorios diversos o de la descentralización de un Estado unitario.

En referencia al federalismo fiscal, éste se refiere al análisis de las interrelaciones que surgen en el proceso de ingreso y gasto público entre cada una de las haciendas, dado ello, la importancia de su relación con la autonomía. Como bien se mencionó, el federalismo fiscal también es centralista y a pesar de las modificaciones que han existido en la transición de formulas para la distribución del ingreso, estos esfuerzos no han sido suficientes. Dado ello, y en relación al motivo de la presente tesis doctoral, es importante considerar el papel del gobierno municipal, que dentro de sus atribuciones se encuentra la generación de bienestar para sus habitantes es el principal, por lo que, para su actuar requiere recursos económicos los cuales son proporcionados por la Federación, debido a la estructura; por lo que, potenciar la autonomía del Municipio en términos financieros, dará a lugar, al cumplimiento de las necesidades específicas de su competencia territorial. Dado ello, en el capítulo segundo se identificaron los tipos de autonomía, siendo, política, jurídica, administrativa y financiera.

En referencia a la diferenciación entre autonomía y autarquía, es importante recalcar que la autarquía Municipal se refiere al derecho del Municipio a regirse y gobernarse a sí mismo, por lo tanto, se busca que sea autosuficiente económicamente. Mientras que la autonomía da la oportunidad de elección. En otras palabras, la autonomía va dirigida a la independencia de otro organismo/institución y la autarquía pretende ser autosuficiente pero aun dependiendo de un organismo/institución. Dado ello, se identificaron distintos

conceptos de autonomía con la finalidad de comprender su interrelación con el municipio, siendo los principales el judicial, administrativo, político y financiero.

Entonces, como el motivo principal de esta tesis doctoral, la autonomía financiera Municipal es la capacidad que tiene el gobierno Municipal para recaudar y gastar con la menor intervención posible de otros ámbitos de gobierno, por lo que su efecto positivo al ser libre es la generación de bienestar a través de un impacto directo en necesidades específicas, eficaces y eficientes debido al contacto cercano con sus habitantes. Tiene el municipio que gozar de la autonomía, no solamente para cumplir con su deber enmarcado en la Carta Magna, sino que también para la credibilidad de su gobierno, así como el crecimiento y desarrollo de su municipio. Es así como la garantía institucional debe de permitir la defensa de los municipios.

Ahora bien, el siguiente capítulo aportará desde un análisis a detalle, los ingresos del Estado, los medios y el debate entre la centralización y descentralización, con la finalidad de comprender la estructura y funcionamiento de la coordinación fiscal, lo cual vincula a detalle la relación entre los tres niveles de gobierno, así como las problemáticas que enfrentan en la contemporaneidad y que, se espera den a luz propuestas encaminadas a una mejor gobernanza y autonomía financiera municipal.

Capítulo 3. La coordinación financiera, presupuestaria y las controversias entre la Federación

Introducción

En lo que respecta al capítulo tres sobre la coordinación financiera, se busca comprender la definición de su concepto, así como el porqué del debate entre el centralismo y descentralización dando lugar a sus ventajas y desventajas. De igual manera se hablará sobre los recursos financieros (ingresos) y la obtención de estos desde el análisis de los distintos ramos 23, 28 y 33, así como ejercicio. Incluyendo, además, el Programa de Fortalecimiento para la Seguridad (FORTASEG) como ejemplo de su ejecución. Esto con la finalidad de comprobar la hipótesis presentada en este estudio en cuanto a que la coordinación entre el Estado, Federación y Municipio aumentará la negociación de repartición de recursos financieros que inciden en una plena gobernanza en el Municipio de Monterrey a través iniciativas que afectan distintas esferas de la estructura política, económica y social. Así pues, se mencionan en los siguientes enunciados los primeros resultados del tema a tratar en este capítulo.

La coordinación financiera consiste en que las Entidades Federativas cedan una parte de sus potestades tributarias a la Federación, para que después dichos recursos sean distribuidos entre las Entidades Federativas de acuerdo a las fórmulas enmarcadas las leyes.

Debido a las fórmulas existentes, el papel del centralismo y la descentralización en los recursos financieros es un tema base para el entendimiento de la problemática, sobre todo al referirse que los recursos son distribuidos desde el centro debido al mal uso de los recursos por parte de los gobiernos locales y

Municipales, poniendo sobre la mesa dos causas de la centralización, sean la profesionalización del servidor público y por otro, la corrupción.

Una de las desventajas es que la centralización de los recursos financieros en cuanto al Municipio se refiere a que estos no se pueden disponer libremente de sus recursos en situaciones urgentes o de interés para sus ciudadanos residentes por lo que, una de las consecuencias consiste en la baja credibilidad de los ciudadanos hacia el gobierno, esto, en cuanto a los resultados obtenidos en el Municipio.

La centralización y descentralización son dos conceptos que altamente se relacionan con la problemática de la autonomía financiera Municipal, debido a la base legal que define el actuar en términos financieros del Municipio. Conociendo que México se consolidó como una República y, por tanto, es descentralizada, en la práctica o ejecución de actividades, la nación es centralista, por lo que su papel de autonomía queda relegado.

Una de las ventajas de la descentralización consiste en que permite impulsar el desarrollo local en aras de la construcción de una mejor calidad de vida para los ciudadanos residentes, un mejor Estado y por ende un mejor País. Permitiendo así, fortalecer los Municipios, desarrollo, bienestar social, participación ciudadana, es decir, un Estado de Derecho.

En referencia a los recursos, transferencias y ramos, los primeros se fundamentan en los artículos 33 y 37 de la Ley de Coordinación Fiscal. Las transferencias, por su parte, son aquellas que la Federación realiza y pueden ser igualitarios, compensatorios, distributivos, resarcitorios, históricos o bien incentivos. A la vez, los recursos pueden ser etiquetados y no etiquetados, por lo que, la importancia de los recursos, transferencias y por ende ramos, radica en el cómo son diseñadas para los estados y, consecuentemente, para los Municipios.

La importancia de la autonomía financiera Municipal radica entonces en que los recursos que recibe no son pensados en el bienestar real de los ciudadanos, sino que más bien, se enfrentan a un formalismo, donde el Municipio no representa un papel importante en las decisiones distributivas, sino que más bien, acepta las decisiones desde la Federación.

Con la finalidad de conocer las características de los ramos para el análisis de los ingresos y egresos, se entendió que el ramo 23 se refiere a las provisiones salariales y económicas; mientras que el ramo 28 a los recursos que se transfieren a las Entidades Federativas y a los Municipios, es decir, participaciones; y, finalmente el ramo 33, el cual corresponde a recursos que la Federación transfiere como gasto condicionado.

A manera de ejemplificar el ejercicio del ingreso al gobierno estatal y local, se ha decidido estudiar el Programa de Fortalecimiento para la Seguridad (FORTASEG). De acuerdo con los lineamientos para el otorgamiento del subsidio para el fortalecimiento del desempeño en materia de seguridad para el ejercicio fiscal 2019, se contempló la cantidad de \$4,009,124,098.00.

En fin, el propósito del capítulo tres consiste en identificar la estructura de la coordinación financiera, así como comprender su funcionamiento para así identificar áreas de oportunidad para el fomento de la coordinación entre la Federación, Estado y Municipio.

3.1 Coordinación Financiera

3.1.1 Aproximación conceptual.

México es una Federación y, debido a su estructura federal, las finanzas públicas deben de guardar una relación en los tres órdenes de gobierno. El estado moderno tiene que realizar distintas funciones para satisfacer las necesidades de sus

gobernados, por ende, debe de obtener recursos, es decir, contribuciones. Por ello, es importante conocer el Sistema de Coordinación Fiscal en México bajo su potestad tributaria que se ejerce por la Federación y las Entidades Federativas, pero antes es primordial clarificar el concepto de Federación: “La Federación es una forma de estado en la coexisten varios territorios, estados miembros o Entidades que renuncian totalmente a su soberanía exterior y parcialmente en cuanto a su régimen interior, supeditándola a un poder superior común” (Astudillo y Fonseca, 2017, p. 136).

Así pues, se identifica la principal problemática que se busca resolver en la presente tesis doctoral, la cual consiste en qué tanto cada Municipio, en términos tributarios, debe de ceder, si cada uno tiene ingresos variados, sean altos o muy bajos. Esto se lleva a cabo debido a los convenios de Coordinación Fiscal entre las Entidades Federativas y la Federación, mismos que son respaldados y aprobados por la legislación local.

De acuerdo con la Ley de Coordinación Fiscal, en su artículo primero se menciona la razón de ser de ésta:

Artículo 1o.- Esta Ley tiene por objeto coordinar el sistema fiscal de la Federación con las Entidades Federativas, así como con los Municipios y demarcaciones territoriales, para establecer la participación que corresponda a sus haciendas públicas en los ingresos federales; distribuir entre ellos dichas participaciones; fijar reglas de colaboración administrativa entre las diversas autoridades fiscales; constituir los organismos en materia de coordinación fiscal y dar las bases de su organización y funcionamiento.

(Cámara de Diputados, 2018)

Y con respecto a ello, es importante cuestionar cuáles son las áreas de oportunidad de la Ley de Coordinación Fiscal para impactar positivamente en la sociedad mexicana. Se le atañe a la Ley de Coordinación Fiscal, la pauta para el nacimiento del Sistema Nacional de Coordinación. Así también, en 2004 se celebró la Convención Nacional de Hacienda, donde se trató de mejorar la manera de una mejor distribución de ingresos y gastos de los tres ámbitos del gobierno.

El Sistema Nacional de Coordinación Fiscal consiste:

En que las Entidades Federativas ceden una parte de sus potestades tributarias a la Federación, y como resultado, ésta se encarga del cobro de los impuestos de mayor importancia desde el punto de vista recaudatorio, como son el ISR y el IVA. A cambio la Federación les distribuye recursos por medio de un mecanismo de transferencias. (Astudillo y Fonseca, 2017, p. 147)

Dado ello, la problemática principal que se presenta corresponde al grado descentralización para que cada Estado aporte en términos tributarios. Cabe aclarar que, con el sistema del federalismo fiscal, por un lado, se protege a la desigualdad que puede existir en dado caso que cada Estado se quede con el total de ingresos que recaude, dando lugar a una gran diferencia entre estados ricos y pobres. Es decir, este sistema de federalismo fiscal, permite entonces, una distribución un tanto más equitativo; pero, por otro, aún es ambiguo y no tan conveniente para los Estados con mayor recaudación. Misma situación que es aplicable tanto a los Estados como al Municipio, en particular.

De acuerdo con la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), la situación fiscal de América Latina:

En América Latina, los ingresos totales no mostraron cambios en 2018 en comparación con el nivel del año anterior (18,1% del PIB). No obstante, este resultado oculta una divergencia importante en su desempeño en los principales países considerados. Por un lado, se observa una reducción en Centroamérica y México (del 16,9% del PIB en 2017 al 16,4% en 2018), como resultado de una disminución de los ingresos no tributarios —en algunos casos, debido a la base de comparación del año anterior, cuando se percibieron ingresos extraordinarios— y una ralentización de la recaudación tributaria, especialmente de los impuestos asociados con el consumo. (2019)

En los capítulos finales de la presente tesis doctoral se hará un análisis del caso Nuevo León en cuanto al impacto que se ha tenido con el gobierno independiente, así como las necesidades predominantes y generales del Municipio de Monterrey, lo cual dará pie al análisis a las prioridades o agenda pública del gobierno, es decir, para qué o a quienes se les beneficiará. Dado ello, la alta importancia del Municipio, que es el contacto más cercano a los ciudadanos.

Mandujano citado en Astudillo y Fonseca en referencia a la problemática, mencionan:

[...] en el proceso de delimitación y diseño de competencias que dada esfera de gobierno asume en las diferentes áreas de la función pública, surge el concepto de descentralización, cuyo término se emplea para indicar grados y modalidades diversas de reducción del campo de gobierno federal a consecuencia del desplazamiento de políticas por las instancias subnacionales; transferencia a otros órganos de gobierno, de la implementación y administración de políticas definidas en el ámbito federal. (2017, p. 141)

Entonces, la problemática del federalismo fiscal se aprecia desde el aspecto de los estados y Municipios con baja o alta recaudación, por ende, es importante conocer tanto las ventajas de la centralización como descentralización, en aras de encontrar una autonomía financiera para el Municipio.

Tabla 3 Logros y problemáticas de centralización

| Ventajas | Desventajas |
|------------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Mejora de los Estados con baja recaudación de ingresos. | Bajo ingreso para cobertura de necesidades básicas de los Estados y Municipios con mayor recaudación de ingresos. |
| La existencia de lo Municipal como tema de agenda | Malversación del erario público |
| Mayor incidencia de los gobiernos locales en las prácticas estatales | Falso consenso sobre el papel del Municipio |
| Incremento de la gobernanza democrática en el nivel local | Detención - o regresión- del proceso descentralizador |
| Experiencia positiva de participación ciudadana | Gasto Municipal estancando o en disminución |
| Aparición de una clase política con experiencia local | Creciente subordinación |
| Incremento de descentralización fiscal | Fuerte presión por la ampliación de la agenda local |
| Emergencia de iniciativas innovadoras de gestión local de gran interés | Saturación de las capacidades de gestión |
| | Transferencias discrecionales y exceso de "contratos proyecto" |
| | Grandes asimetrías en la eficiencia en la prestación de servicios |
| | Baja rotación de las buenas prácticas Municipales |
| | Limitaciones concretas de la participación ciudadana |
| | Debilidad intermunicipal |
| | Crisis de las asociaciones nacionales de Municipalidades |

Tabla de elaboración propia. Fuente: Cravacuore (2014)

Entonces, se puede decir, que el modelo de centralización da a lugar fortalezas y áreas de oportunidad para el fortalecimiento del Estado de Derecho, si es que puede entenderse así.

3.1.2 Centralismo ¿una necesidad?

México es un país diverso, tan diverso que el centralismo promueve la pluralidad de los de los pueblos, pero también el fomento a la cultura, tradiciones y valores que lo hacen uno y diferenciador del mundo.

Cabe mencionar que el centralismo puede ser entendido como el catalizador orgánico de naciones en desarrollo. Si bien es cierto que la centralización apoya a los Estados que recaudan pocos ingresos dándoles la posibilidad a que estos puedan desarrollarse. Sin embargo, la ambición del poder y/o la eliminación de la clase baja resulta ser un extremo mal intencionado de esta centralización. También cabe la posibilidad de la corrupción, que, si bien no es sinónimo de países pobres, está presente en la nación mexicana y que desde inicios del siglo XXI se ha tratado de combatir. Como consecuencias del mal uso de erarios públicos, los cambios tan drásticos en la política que hoy se presentan matizados en un hartazgo y en un gobierno de un partido político opuesto al anterior, con pocos años de experiencia.

La problemática de la centralización de los recursos financieros en cuanto al Municipio se refiere a que estos no se pueden disponer libremente de sus recursos en situaciones urgentes o de interés para sus ciudadanos residentes. Aunado a ello, también es importante considerar la corrupción, en los tres niveles de gobierno mismas que permean el mal funcionamiento del centralismo. Pero, ¿cuál es la raíz de dicha problemática? ¿educación? ¿valores? ¿cultura? ¿ignorancia? ¿preparación del servidor público. El mal uso del erario público en esferas Municipales causa estragos sociales para los ciudadanos residentes.

Dicho esto, y como medida de control de la Federación a los Municipios en el aspecto de corrupción, nace el etiquetado de los recursos financieros, es decir, indicarle al gobierno local en qué y para qué serán utilizados dichos recursos. Pero,

¿qué tanto puede ser esto benéfico para los ciudadanos? Puesto que debe de existir una congruencia en cuanto a las necesidades reales y las expectativas de la Federación. Dado ello, la importancia de la rendición de cuentas y transparencia.

En la actualidad, México tiene un gran reto: trabajar por el bienestar de las y los ciudadanos, utilizando las herramientas necesarias para que lograr su objetivo.

3.1.3 Descentralización ¿el futuro de la nación?

La descentralización es un concepto que se relaciona con la justicia. Una justicia que puede ser aplicada al Municipio para ser libre, es decir, para que éste goce de autonomía. La descentralización busca una distribución justa de los recursos, puesto que los Municipios que tienden a conseguir altos niveles de ingresos debido a la centralización, estos no son capaces de sufragar los gastos de sus ciudadanos, por mencionar algunos, agua, recolección de basura, alumbrado, por mencionar algunos.

De acuerdo con Saucedo, es primordial diferencia entre el concepto de descentralizar y desconcentrar, porque “este último no supone un traspaso de competencia a otra persona distinta, sino más bien, es un aumento de los órganos medios o inferiores a costa de la competencia jerárquica de los superiores” (1997, 49).

Como bien se mencionó anteriormente, el artículo 115 constitucional de 1983 fue un detonante para la obtención de un grado mayor de autonomía Municipal, pero hasta nuestros días las problemáticas siguen presentes. Por ende, en este escrito se propone una autonomía financiera del Municipio que permita curar las necesidades de los Municipios, los cuales mantienen una relación directa con los ciudadanos. Entonces, la descentralización fiscal es aquel proceso por el cual el

Gobierno Federal transfiere recursos económicos, capacidades y hasta cierto punto poder a los gobiernos Estatales y Locales.

La necesidad de una descentralización permitirá impulsar el desarrollo local en aras de la construcción de una mejor calidad de vida, un mejor Estado y por ende un mejor país. Como bien lo indica la teoría del federalismo fiscal, en el que se apoya a la descentralización para la toma de decisiones en base a la realidad que vive cada comunidad a través de criterios y normas de eficiencia. Siendo así una oportunidad para el crecimiento y bienestar que depende directamente de las tomas de decisiones de los Gobiernos Estatales y Locales. Es por tanto importante, que el Municipio cuente con facultades que le permitan impactar positivamente en la sociedad y no solo en escrito.

Sin embargo, Jaramillo mencionan que:

La descentralización se orienta a mejorar la planeación local, para solucionar las necesidades reales de las poblaciones, buscando la corresponsabilidad de la sociedad civil con una participación dirigida tanto a apoyar las decisiones de los gobiernos en programas y proyectos encaminados a mejorar la calidad de vida, como a la elaboración de propuestas para perfeccionarlos. Por ende, es necesario que los gobiernos estatales, Municipales y centrales le den a la descentralización el peso que tiene en la planeación y diseño de políticas públicas con la colaboración social, lo que sólo se logra manejando relaciones intergubernamentales que permitan una acción coordinada. (2010)

Pensando en que la descentralización o centralización en sus extremos puede ser no beneficioso para México, es importante agregar al análisis cómo migrar de la situación actual a la que se busca. Tomando en cuenta que la descentralización está tomando cada vez más fuerza en cuanto a la autonomía

financiera del Municipio el pro de los ciudadanos, su bienestar social. Como bien se comentó con anterioridad, el hecho de que la Federación decida o de recursos etiquetados limita el actuar congruente del Municipio en cuanto a sus necesidades. Es decir, se puede hablar de un sistema autoritario que en vez de fortalecer el federalismo lo limita y debilita la democracia. Musgrave menciona, por ejemplo, que “la efectividad de un sistema económico se mide por el grado en el que el sistema proporciona una distribución equitativa de la renta y asignación eficiente de los recursos” (Musgrave citado en Saucedo, 1997, p. 50).

Debido a la falta armonización en la coordinación fiscal, la confiabilidad del uso de los recursos del pueblo es poco creíble, pues los ciudadanos no ven cambios contundentes en sus comunidades. Por lo que, la teoría del federalismo fiscal apoya la acción de transferencias del gobierno central a gobiernos locales, siendo así, un lugar importante para el centralismo.

Una de las críticas hacia el centralismo, Carrera menciona que: “La centralización ha causado un serio desequilibrio regional, la distribución inequitativa de riquezas y niveles bajos de eficiencia en cuanto al desarrollo social y sustentabilidad económica” (2004).

El centralismo fue pensado en la igualdad, pero, al contrario, aumenta la desigualdad, y limita el desarrollo local, la autonomía de los Municipios. ¿Qué falta? ¿Herramientas para la consolidación de la estructura política?, ¿funcionarios y servidores públicos capaces de respetar y actuar en pro de los ciudadanos? México es un país diverso con distintos tintes culturales, sociales, políticos y sobre todo económicos.

Verdugo y Beltrán mencionan en su obra, *ciudades, desarrollo urbano y autonomía financiera*, que: “en nuestro País es importante medir la gobernanza con la finalidad de determinar los efectos que ha tenido la centralización fiscal, así como los modelos” (2017, p. 90).

Cabe mencionar de igual manera que en el escenario de la descentralización los ciudadanos podrán satisfacer sus necesidades cambiando de comunidad, dicho argumento se defiende con:

La diferencia entre la disposición central y local es que, en esta última, son varios los gobiernos que establecen sus propios patrones de ingreso y gasto y, por lo tanto, el elector-consumidor puede irse hacia la comunidad cuyo gobierno satisfaga mejor sus preferencias, mientras que, en la primera, las preferencias del elector-consumidor están dadas. En este sentido, “cuando mayor sea el número de comunidades y la variación entre ellas, más se acercará el consumidor a satisfacer por completo sus preferencias”. (Angeles, Salazar y Sandoval, 2019, p. 117)

Por tanto, es esencial prestarle atención al análisis de la autonomía financiera, esa descentralización que permita potenciar de manera holística que los Municipios decidan libremente al lado de un respaldo federal por medio de herramientas tecnológicas y leyes. Entonces, descentralizar permite: fortalecer a los Municipios, desarrollo y bienestar social, así como la participación ciudadana. Como bien menciona Guzmán:

El proceso hacia un verdadero federalismo fiscal debe pasar necesariamente por algunas acciones que garanticen resultados. Fortaleciendo las atribuciones de los Estados y Municipio, pero a la vez, generando los mecanismos de control, vigilancia y evaluación en todos los órdenes de gobierno. Solamente de esta manera se podrán desarrollar y consolidar sistemas eficaces de administración tributaria y de gasto transparente. (2008, p. 78)

Ahora bien, la transparencia y rendición de cuentas son un elemento importante en el federalismo fiscal en referencia al combate a la corrupción. Por ende, es esencial poner a discusión si la centralización o descentralización favorece a la nación mexicana, a los Municipios. Dado ello, es crucial conocer la coordinación financiera entre los estados y la Federación. El más importante de ellos corresponde a la transferencia de recursos, misma que se verá a continuación.

3.1.4 Recursos.

Es importante comprender que el gasto federal es sustantivamente mayor que en los gobiernos locales; lo cual, debe entenderse de una manera diferente, debido a la descentralización, donde los gobiernos locales son quienes deben de contar con más recursos que la federación. Dichos recursos llegan a las Entidades Federativas por medio de las transferencias, dado ello, es importante conocer la clasificación de recursos.

No cabe duda, que la repartición de recursos tiene que ser equitativa a los Estados con mayor recaudación, o como bien lo menciona Guzmán: “A partir de lo anterior se deduce que el sistema federalista de coordinación fiscal no está funcionando, por lo que puede hablarse de federalismo cuando no existe una corresponsabilidad tributaria entre Estados, Municipios y Federación” (2008, p. 76). Por ende, el Gobierno Federal cuenta con una mayor responsabilidad en cuanto a la recaudación de impuestos, y en cuyo escenario, los Estados esperan a recibir los recursos asignados.

Cabe mencionar que el papel del Federalismo Fiscal, ayuda tener una mayor equidad; sin embargo, los resultados no han sido los esperados, por lo que urge una coordinación para el logro de un gobierno eficaz. La descentralización de responsabilidades incluso, representa una estrategia de crecimiento económico, pero que no beneficia a los Estados con mayor recaudación y que a su vez, brinda herramientas financieras a los Estados de bajo ingreso.

3.1.4.1 Clasificación de los recursos.

En relación a la clasificación de los recursos, los fondos son enmarcados en la Ley de Coordinación Fiscal, en los distintos ramos, como anteriormente se mencionaron.

En el artículo 33 de la Ley de Coordinación Fiscal, por ende, sobre la mesa los fondos en cuanto a la infraestructura social, mismo que dice:

Artículo 33.- Las aportaciones federales que con cargo al Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social reciban las Entidades, los Municipios y las demarcaciones territoriales, se destinarán exclusivamente al financiamiento de obras, acciones sociales básicas y a inversiones que beneficien directamente a población en pobreza extrema, localidades con alto o muy alto nivel de rezago social conforme a lo previsto en la Ley General de Desarrollo Social, y en las zonas de atención prioritaria. (Cámara de Diputados, 2018)

Dividiéndose principalmente en:

- Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social Municipal y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal.
 - Agua potable
 - Alcantarillado
 - Drenaje y letrinas
 - Urbanización
 - Electrificación rural y de colonias pobres
 - Infraestructura básica del sector salud y educativo
 - Mejoramiento de vivienda

- Mantenimiento de infraestructura
- Fondo de Infraestructura Social para las Entidades:
 - Obras y acciones que beneficien preferentemente a la población de los Municipios, demarcaciones territoriales y localidades que presenten mayores niveles de rezago social y pobreza extrema en la Entidad.

(Cámara de Diputados, 2018)

En referencia al artículo 37 de la Ley de Coordinación Fiscal, se encuentra:

- Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios:
 - Obligaciones financieras,
 - Pago de derechos y aprovechamientos por concepto de agua,
 - Descargas de aguas residuales
 - Modernización de los sistemas de recaudación locales
 - Mantenimiento de infraestructura, y
 - Atención de las necesidades directamente vinculadas con la seguridad pública de sus habitantes.

(Cámara de Diputados, 2018)

Como bien se puede observar en los artículos anteriormente mencionados, los recursos ya se encuentran etiquetados, los que significa que los Municipios no tienen la capacidad de utilizar los fondos en alguna otra necesidad. Esto con la finalidad de limitar el actuar de la corrupción.

Sin embargo, se recalca nuevamente que la problemática, el Municipio no es lo suficientemente autónomo para actuar de acuerdo a las necesidades y exigencias de sus habitantes, pero aunado a ello, se encuentra la credibilidad de la Federación y estado con respecto a las decisiones propias del Municipio. Por lo tanto, se pretende coordinar y obtener una autonomía financiera en beneficio de los ciudadanos, además de fortalecer el Estado de Derecho, en cuanto a la erradicación de la corrupción y aumento de la educación y asignación de plazas en base a la meritocracia y no al compadrazgo.

Dichas incongruencias se ven reflejadas en las controversias constitucionales, pero sobre todo financieras, es, por tanto, que se le designó un espacio de actuación a dichas controversias.

3.1.4.2 Transferencias

En defensa de la hipótesis de la presente tesis doctoral, se menciona que, debido a la falta de coordinación entre los tres niveles de gobierno, los recursos etiquetados son un enfoque permitirá en primera instancia evaluar su utilidad por parte de los Municipios, es decir, si estos benefician al Municipio en su caso lo perjudica, para después conocer la problemática enfrentada. Así pues, los recursos financieros que recibe tanto el Estado y posteriormente los Municipios se llaman transferencias. De acuerdo con México Evalúa: “Las transferencias que realiza el gobierno federal a las Entidades Federativas y Municipios por medio de los Ramos generales 28 y 33. Éstas son reportadas por Entidad Federativa en datos acumulados a cierto mes” (2019).

Dichas transferencias se realizan por medio de los ramos 28 y 33. El primero puede ser utilizado de manera libre por los Estados y Municipios. Estos ingresos provienen de la participación durante el ejercicio, el crecimiento del PIB,

recaudación y habitantes. En referencia al segundo, el ramo 33, tiene objetivos definidos por la Federación en materia de educación, salud, infraestructura educativa, social y seguridad pública, que se distribuyen en base a fórmulas, indicadores, criterios, calendarios y destino.

Una de las maneras para su distribución va desde lo igualitario, compensatorio, distributivo, resarcitorio, histórico, avances programáticos, entre otros:

- **Iguaritarios:** Se distribuyen los recursos por partes iguales entre todos los receptores.
- **Compensatorios:** los recursos se distribuyen considerando el rezago económico, la marginación o la pobreza de las Entidades o Municipios.
- **Distributivos:** Se asignan los recursos con base en factores demográficos o territoriales.
- **Resarcitorios:** Se busca restituir a las Entidades Federativas o Municipios los recursos que aportan a la hacienda nacional o estatal, o bien recompensar su dinamismo económico.
- **Histórico o inerciales.** La distribución de los recursos simplemente se realiza conforme a los años anteriores.
- **Incentivos a avances programáticos:** Se busca alentar el cumplimiento de metas establecidas en programas y/o convenios entre los diversos ámbitos de gobierno.

Austidillo y Fonseca (2017, p. 148)

Austidillo y Fonseca mencionan que: “las transferencias son de gran utilidad para lograr un equilibrio fiscal; sin embargo, estos generan dependencia de los gobiernos locales del gobierno federal, centralización, por lo que los gobiernos estatales pierden soberanía y los Municipios su autonomía” (2017, p. 148). Lo que

permite cuestionar ¿cuál es el mejor modelo para incrementar el Estado de Derecho?

3.1.4.2.1 Recursos etiquetados y sus problemáticas.

En cuanto a las aportaciones federales, estas son las transferencias condicionadas, es decir, el gasto ya está asignado. Se contemplan ocho fondos:

- Fondo de Aportaciones para la Nómina Educativa y Gasto Operativo (FONE)
- Fondo de Aportaciones para los Servicios de Salud (FASSA)
- Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social (FAIS)
- Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios y de las Demarcaciones Territoriales de la Ciudad de México.
- Fondo de Aportaciones Múltiples (FAM)
- Fondo de Aportaciones para la Educación Tecnológica y de Adultos (FAETA)
- Fondo de Aportaciones para la Seguridad Pública de los Estados y de la Ciudad de México.
- Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de las Entidades Federativas (FAFEF).

(Austidillo y Fonseca, 2017)

El asunto de debate en cuanto a este tipo de transferencias radica en el cómo son diseñadas para los estados y, por tanto, los Municipios. Dichas transferencias se realizan específicamente por los ramos 28 y 33. Por ende, surge el cuestionamiento ¿Qué tan conveniente es la existencia de los recursos etiquetados? A respuesta de ello, es importante considerar elementos tanto

externos como internos del Municipio. Es decir, se encuentran situaciones externas al *deber ser* de éste en cuanto a la corrupción, formación de servidores públicos, la situación económica nacional e internacional, entre otros. En referencia a las situaciones internas, se han considerado las propias del Municipio, en otras palabras, sus necesidades. Este aspecto es muy importante debido a que la responsabilidad del funcionario o servidor público debido a que es el gobierno más cercano al ciudadano, por ende, impacta no sólo en las decisiones electorales posteriores, sino también en el día de los ciudadanos. Entonces, etiquetar resulta un mecanismo que evita los actos de corrupción, siendo así de utilidad en cuanto a la estructura o funcionamiento, pero no en cuando al cumplimiento de las necesidades del Municipio. Esto es de suma importancia, debido a que se pueden realizar dos suposiciones:

- Los recursos etiquetados dependen del Estado de Derecho y democracia del País.
- Mientras más se fortalezca el Estado de Derecho menor cantidad de recursos etiquetados y, por ende, mayor autonomía financiera Municipal.

Sin embargo, es primordial considerar que el factor decisivo para las suposiciones anteriores deviene de la corrupción en cuanto al manejo del erario público.

En referencia a las problemáticas que representan los recursos etiquetados estos pueden entenderse desde las leyes que lo regulan. La Ley de Coordinación Fiscal (2018), cuyo motivo se establece en su artículo primero, mismo que a la letra dice:

Artículo 1o.- Esta Ley tiene por objeto coordinar el sistema fiscal de la Federación con las Entidades Federativas, así como con los Municipios y

demarcaciones territoriales, para establecer la participación que corresponda a sus haciendas públicas en los ingresos federales; distribuir entre ellos dichas participaciones; fijar reglas de colaboración administrativa entre las diversas autoridades fiscales; constituir los organismos en materia de coordinación fiscal y dar las bases de su organización y funcionamiento. (Cámara de Diputados, 2018)

Así pues, en esta ley se establecen los lineamientos en cuanto a las participaciones y respectiva distribución entre los estados. De acuerdo con el artículo segundo se dice que el 20% de la recaudación federal participable corresponderá al Fondo General de Participaciones. En su artículo sexto se menciona que los Municipios nunca recibirán un porcentaje inferior al 20%. Mismo que a la letra dice:

Artículo 6o.- Las participaciones federales que recibirán los Municipios del total del Fondo General de Participaciones incluyendo sus incrementos, nunca serán inferiores al 20% de las cantidades que correspondan al Estado, el cual habrá de cubrírseles. Las legislaturas locales establecerán su distribución entre los Municipios mediante disposiciones de carácter general, atendiendo principalmente a los incentivos recaudatorios y principios resarcitorios, en la parte Municipal, considerados en el artículo 2o. del presente ordenamiento. (LCF, 2018)

Por ende, es cuestionable, si al menos el 20% es suficiente para satisfacer las necesidades de los Municipios a pesar de los recursos etiquetados. Lo que se expone en la presente tesis doctoral es que es necesaria una autonomía financiera; con las bases de la Ley de Coordinación Fiscal y la corrupción como elemento presente, el Estado de Derecho debe fortalecerse, es decir, una aproximación a la autonomía financiera radica en una solución holística. Se ha mencionado con

anterioridad que es la autonomía financiera, por lo que a continuación se retomará con la finalidad de conocer su importancia.

3.1.4.2.1.1 Ramo 23.

El ramo 23 se refiere a las provisiones salariales y económicas, es decir, es un instrumento de política presupuestaria que permite atender las obligaciones del Gobierno Federal cuyas asignaciones de recursos no corresponden al gasto directo de las dependencias ni de las Entidades; específicamente este ramo se encarga de las provisiones salariales y económicas (SHCP, 2018).

Así también, es importante señalar sus competencias, las cuales son:

- el cumplimiento del balance presupuestario
- el control de las ampliaciones y reducciones al presupuesto aprobado, con cargo a modificaciones en ingresos
- la operación de mecanismos de control y cierre presupuestario y,
- otorgar provisiones económicas a través de fondos específicos a Entidades Federativas y Municipios.

La última de las competencias señalas en una de las más significativas para el análisis de la autonomía financiera Municipal debido a que el ramo 23 se encarga de otorgar las provisiones económicas, donde dichas provisiones se describen a continuación.

Tabla 4 *Fondos de Participaciones 23 de 2019*

| Tipo de provisión | Descripción |
|------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Previsiones salariales | Considera las aportaciones que el Gobierno Federal para apoyar a los servidores públicos en sus percepciones y fomentar en ellos el hábito del ahorro. |

| | |
|----------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| | Incorpora recursos para prestaciones de seguridad social. |
| Provisiones económicas | <p>Para llevar a cabo acciones preventivas y atender los daños ocasionados por fenómenos naturales.</p> <ul style="list-style-type: none"> • Fondo de Desastres Naturales (FONDEN) • Fondo de Prevención de Desastres Naturales (FOPREDEN) • Fondo de Reconstrucción de Entidades Federativas |
| Provisiones Salariales y Económicas | Recursos destinados a cubrir las provisiones salariales y económicas (percepciones, nuevas plazas, seguridad social). |
| Desarrollo regional | Impulsar el desarrollo integral y equilibrado de las regiones del país en colaboración con los tres órdenes de gobierno. |
| Otras provisiones económicas | Seguridad y Logística |
| Gastos asociados a Ingresos Petroleros | <ul style="list-style-type: none"> • Aportaciones a los Fondos de Estabilización • Acciones por motivos de control presupuestario |

Elaboración propia. Fuente: Secretaría de Hacienda y Crédito Público

De las provisiones expuestas, dos de ellas toman un lugar importante, siendo el desarrollo integral regional y otras provisiones económicas, el primero con enfoque propositivo para la generación de bienestar en relación a los tres órdenes de gobierno, mientras que el segundo se enfoca en la seguridad.

En base al Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2019, correspondiente al Ramo General 23 Provisiones Salariales y Económicas, en el renglón de Desarrollo Regional, se prevé una asignación de \$1,868,788,209.00 (Mil ochocientos sesenta y ocho millones setecientos ochenta y ocho mil doscientos nueve pesos 00/100 Moneda Nacional), para el Fondo Regional, en su capítulo único, fracción 1 se menciona que:

El Fondo Regional tiene por objeto apoyar a las 10 Entidades Federativas con menor índice de desarrollo humano respecto del índice nacional, a través de programas y proyectos de inversión destinados a permitir el acceso de la población a los servicios básicos de educación y salud, mantener e

incrementar el capital físico o la capacidad productiva, así como de infraestructura básica; mediante la construcción, rehabilitación y ampliación de infraestructura pública y su equipamiento. (Secretaria de Gobernación, 2019)

Cabe mencionar con respecto a lo anterior mencionado que bajo la administración del Presidente Andrés Manuel López Obrador (2018-2024), las propuestas bases que sustentan tu actuación se refieren a erradicación de la corrupción y el gobierno por y para el pueblo, dando lugar a iniciativas de austeridad para un mejor control; sin embargo, dichas medidas han desestabilizado el mercado, afectado a empresarios, así como la inversión al país, cuyo aspecto más vulnerable corresponde a la generación de empleo.

Dado ello y con enfoque en la austeridad y reducción de desigualdad, el fondo regional para el 2019 se ha otorgado a las Entidades con mayor vulnerabilidad, ¿qué sucede con los Nuevo León? Que es uno de los generadores de ingresos más altos en la nación. ¿Se está combatiendo la desigualdad o incentivándola a grandes escalas? Como bien lo marcan los lineamientos, *el 50 por ciento de los recursos del Fondo Regional se destinará a los estados de Chiapas, Guerrero y Oaxaca, y el restante 50 por ciento a las siete Entidades Federativas con menor índice de desarrollo humano* (Secretaría de Gobernación, 2019).

Los números del Estado de Nuevo León se muestran en la siguiente tabla:

Tabla 5 Comparativo Ramo 23 (millones de pesos)

| Concepto | 2018 | 2019 |
|--------------------------------------------------------------|-------|------|
| Total Gasto Federalizado identificado en el Ramo 23 | 224.1 | 0.0 |
| Fondo para la Accesibilidad de las Personas con Discapacidad | 17.5 | 0.0 |

| | | |
|----------------------------------|-------|-----|
| Proyectos de Desarrollo Regional | 206.6 | 0.0 |
|----------------------------------|-------|-----|

Elaboración propia. Fuente: Centro de Estudios de las Finanzas Públicas

Así pues, el ramo 23 en cuanto al reglón de desarrollo regional es de suma importancia que se consideren a los Municipios y Entidades que generan ingresos, sin discriminar las necesidades de los ciudadanos, suponiendo una superioridad de unos porque simplemente inculca la desigualdad.

3.1.4.2.1.2 Ramo 28.

De acuerdo con la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP, 2019), el ramo 28 se refiere a los recursos que se transfieren a las Entidades Federativas y a los Municipios, correspondientes a las participaciones en ingresos federales e incentivos económicos, de acuerdo con la Ley de Coordinación Fiscal y los Convenios de Adhesión al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal y sus anexos, así como de conformidad con los Convenios de Colaboración Administrativa en Materia Fiscal Federal y sus anexos (2019).

Dichos recursos no están etiquetados lo que significa que no tienen un gasto específico en el gobierno. Las características del ramo 28 corresponden a que su carácter es resarcitorio; lo que significa que tiene como fin asignar los recursos de manera proporcional a la participación de las Entidades en la actividad económica y la recaudación; por lo tanto, busca generar incentivos para incrementar el crecimiento económico y el esfuerzo recaudatorio (SHCP, 2019).

Es importante mencionar los fondos de participaciones, en referencia a las Entidades Federativas y Municipios:

Tabla 6 *Fondos de Participaciones 28 de 2019*

| Tipo de fondo | Descripción |
|-------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Fondo General de Participaciones | Constituye con el 20 por ciento de la RFP y se distribuye mediante la fórmula establecida en el artículo 2o de la Ley de Coordinación Fiscal, atendiendo a criterios de contribución económica y recaudatorios, ponderados por población. |
| Fondo de Fomento Municipal | Integrado con el uno por ciento de la RFP, y se distribuye conforme a la fórmula establecida en el artículo 2-A de la Ley de Coordinación Fiscal, mediante la cual se incentiva la recaudación local, así como la coordinación entre los Municipios y el gobierno estatal para la administración del impuesto predial por parte de este último, con el objetivo de incrementar la recaudación por dicho tributo. |
| Impuesto Especial sobre Producción y Servicios | Las Entidades Federativas participan del 20 por ciento de la recaudación que se obtenga por la venta de cerveza, bebidas refrescantes, alcohol, bebidas alcohólicas fermentadas y bebidas alcohólicas y del 8 por ciento de la recaudación en el caso de tabacos labrados. |
| Fondo de Fiscalización y Recaudación | Se integra con el 1.25 por ciento de la RFP, el cual premia e incentiva las labores de fiscalización que realizan las Entidades Federativas y considera dos indicadores de recaudación: eficiencia recaudatoria y fortaleza recaudatoria, medidos de acuerdo con el incremento en el cobro de los impuestos y derechos locales (incluido el impuesto predial y los derechos por suministro de agua), y la participación de los ingresos propios sobre los ingresos de libre disposición, respectivamente. |
| Fondo de Compensación | Mediante el cual se distribuyen 2/11 de la recaudación derivada de las cuotas aplicadas a la venta final de gasolina y diésel, de acuerdo con lo establecido en el artículo 2°-A, fracción II, de la Ley del Impuesto Especial sobre Producción y Servicios. Dichos recursos se distribuyen entre las 10 Entidades Federativas que, de acuerdo con la última información oficial del Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI), tengan los menores niveles de Producto Interno Bruto per cápita no minero y no petrolero. |
| Fondo de Extracción de Hidrocarburos | Está conformado por los recursos que le transfiera el Fondo Mexicano del Petróleo para la Estabilización y el Desarrollo, en términos del artículo 91 de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria. |
| Fondo de Compensación del Impuesto sobre Automóviles Nuevos | Se determinan y actualizan anualmente en el respectivo Presupuesto de Egresos de la Federación. |
| 0.136 por ciento de la Recaudación Federal Participable | Se entrega a los Municipios colindantes con la frontera o los litorales por los que materialmente se realiza la entrada o la salida del país de los bienes que se importan o exportan, conforme a lo establecido en el artículo 2-A, fracción I, de la Ley de Coordinación Fiscal. |

| | |
|-------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| La transferencia del Fondo Mexicano del Petróleo para la Estabilización y el Desarrollo | Destinada a los Municipios colindantes con la frontera o litorales por los que se realice materialmente la salida del país de los hidrocarburos |
| 9/11 de la recaudación por concepto de las cuotas establecidas en el artículo 2°-A, fracción II | En función del consumo efectuado en su territorio, de acuerdo con la información que Petróleos Mexicanos y los demás permisionarios para el expendio al público y la distribución de gasolinas y diésel, proporcionen a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público. |
| El Fondo de Compensación del Régimen de Pequeños Contribuyentes y del Régimen de Intermedios | Se integra por una variada cantidad de leyes. |
| Conforme a lo establecido en el artículo 3-B de la Ley de Coordinación Fiscal | Se entrega a las Entidades el 100 por ciento de la recaudación que se obtenga del Impuesto sobre la Renta que efectivamente se entere a la Federación, correspondiente al salario del personal que preste o desempeñe un servicio personal subordinado en las dependencias de la Entidad Federativa, del Municipio o demarcación territorial del Distrito Federal, así como en sus respectivos organismos autónomos y Entidades paraestatales y para Municipales, siempre que el salario sea efectivamente pagado por los entes mencionados con cargo a sus participaciones u otros ingresos locales. |

Elaboración propia. Fuente: Secretaría de Hacienda y Crédito Público

Así pues, dentro de las características importantes, se recalcan:

- Libre manejo y disponibilidad de los recursos ya que no están condicionados en cuanto a su entrega o ejercicio a los Municipios.
- Periodicidad, los Municipios reciben las participaciones mensualmente.
- Protección de la ley ante pagos atrasados.
- Delegación de facultades
- Seguridad y certeza en cuanto al cumplimiento de los convenios

De los fondos anteriormente mencionados el Fondo al Fomento Municipal llama la atención fomenta la coordinación entre los órdenes de gobierno, así como

la incentivación de recaudación. Fue creado en 1981 y de la Garza lo ha definido como:

Conjunto de recursos destinados a los Municipios, constituidos por un porcentaje de la recaudación federal participable; y los derechos sobre minería e hidrocarburos, con exclusión de los derechos extraordinarios sobre los mismos. Para su distribución se dividen en dos partes; una menor que se asigna a todas las Entidades Federativas y el porcentaje restante a las Entidades coordinadas con la Federación en materia de derechos. (2006)

Cabe destacar la distribución específica de este fondo se fundamenta en el artículo 2-A fracción tercera de la Ley de Coordinación Fiscal (2018), cuya distribución se caracteriza por: “1% de la recaudación federal participable, el papel de los Estados en relación a los municipios en cuanto a las cantidades que reciban del Fondo de Fomento Municipal” (Cámara de Diputados, 2018).

Para el Estado de Nuevo León, las participaciones del ramo 28 destinadas al Estado, quedaron de la siguiente manera de acuerdo con el Centro de Estudios de las Finanzas Públicas (2019):

Tabla 7 *Comparativo Fondos de Participaciones 28 (millones de pesos)*

| Participaciones | 2018 | 2019 |
|--------------------------------------------------|-------------|-------------|
| Fondo General de Participaciones | 26,915.0 | 30,814.5 |
| Fondo de Fomento Municipal | 734.0 | 862.2 |
| Incentivos Específicos del IEPS | 1,191.2 | 1,146.6 |
| Fondo de Fiscalización y Recaudación | 1,232.1 | 1,454.1 |
| Fondo de Extracción de Hidrocarburos | 113.3 | 120.0 |
| Fondo de Compensación | na | na |
| Incentivos a la Venta Final de Diesel y Gasolina | 1,204.9 | 1,202.0 |

| | | |
|----------------------------------------------------------------|---------|---------|
| Participaciones para Municipios que realizan Comercio Exterior | 67.3 | 75.1 |
| Participaciones para Municipios exportadores de hidrocarburos | na | na |
| Automóviles Nuevos ISAN | 803.6 | 817.5 |
| Fondo de Compensación del ISAN | 174.5 | 182.6 |
| ISR por salarios en las Entidades Federativas | 2,144.2 | 3,248.4 |
| Fondo de Compensación de Repecos e Intermedios | 70.0 | 83.0 |
| Incentivos por Tenencia o uso de Vehículos | na | na |
| Otros Incentivos Económicos | 1,217.0 | 1,584.1 |

ELABORACIÓN PROPIA. FUENTE: CENTRO DE ESTUDIOS DE LAS FINANZAS PÚBLICAS

Con respecto a ello, se entiende que en el 2019 a Nuevo León se le aprobó un presupuesto mayor en comparación al 2018. Sin embargo, existe una variación negativa en cuanto a los incentivos específicos del IEPS, los incentivos a la venta final de diésel y gasolina, así como los automóviles nuevos, ISAN.

Cabe mencionar que una de las problemáticas en referencia al ejercicio del ramo 28 se relaciona con la corrupción y la falta de transparencia del ingreso y ejercicio de dicho ramo debido a que no está etiquetado, por ende, los Municipios han sido criticados. En palabras de Meza:

No están asociados a los objetivos de política diseñados desde la Federación, por la que los ejecutores locales mantienen un amplio margen de maniobra. Esta discreción, no obstante, está ligada con altos grados de opacidad, y esta opacidad crea desconfianza. Los ciudadanos en general leen la opacidad como indicios de actos de corrupción o en el mejor de los casos, como un uso ineficaz de los recursos públicos. (2019)

Dado ello, la transparencia, rendición de cuentas, formación de los funcionarios públicos, la capacidad de recaudación son temas medulares para la conformación y futuro del ramo 28.

3.1.4.2.1.3 Ramo 33.

De acuerdo con la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP), el ramo 33 corresponde a recursos que la Federación transfiere a las haciendas públicas de los Estados, Distrito Federal, y en su caso, de los Municipios cuyo gasto está condicionado a la consecución y cumplimiento de los objetivos que la Ley de Coordinación Fiscal dispone (2019). Dichos recursos se organizan, de acuerdo con la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP, 2019):

Tabla 8 Fondos de Participaciones 33 – 2019

| Tipo de fondo | Descripción |
|--------------------------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Fondo de Aportaciones para la Nómina Educativa y Gasto Operativo (FONE) | Son destinados para cubrir el pago de los servicios personales correspondientes al personal que ocupa las plazas transferidas a los estados en el marco del Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica, convenios, así como gastos de operación. |
| Fondo de Aportaciones para la Educación Tecnológica y de Adultos (FAETA) | Recursos humanos, materiales y financieros necesarios para la educación en alumnos. |
| Fondo de Aportaciones para los Servicios de Salud (FASSA) | Está destinada a cubrir las necesidades de salud de la población sin seguridad social, mediante acciones fundamentales de atención, prevención y promoción de la salud; fomento y riesgo sanitario, capacitación y formación para la salud, todas ellas encaminadas a cumplir con la directriz de "Bienestar social e igualdad" hacia el Plan Nacional de Desarrollo 2019 - 2024 |
| Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social (FAIS) | Financiamiento de obras, acciones sociales básicas e inversiones que beneficien directamente a población que habita en las zonas de atención prioritaria, localidades con alto o muy alto nivel de rezago social o en condición de pobreza extrema, conforme a lo previsto en la Ley General de Desarrollo Social. |

| | |
|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal (FORTAMUN) | Cumplimiento de sus obligaciones financieras, al pago de derechos y aprovechamientos por concepto de agua, descargas de aguas residuales, a la modernización de los sistemas de recaudación locales, mantenimiento de infraestructura, y a la atención de las necesidades directamente vinculadas con la seguridad pública de sus habitantes. |
| Fondo de Aportaciones Múltiples (FAM) | Entrega de apoyos alimentarios en el contexto de salud y alimentación actual, con perspectiva familiar y comunitaria, regional, de género y como apoyo a la seguridad alimentaria en el hogar y la familia. |
| Fondo de Aportaciones para la Seguridad Pública de los Estados y del Distrito Federal (FASP) | Destinados a atender las prioridades nacionales determinadas por el Consejo Nacional de Seguridad Pública, las Conferencias Nacionales de Procuración de Justicia, de Secretarios de Seguridad Pública, del Sistema Penitenciario, y de Seguridad Pública Municipal, con base en la atribución que le confiere el artículo 44 de la Ley de Coordinación Fiscal. |
| Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de las Entidades Federativas (FAFEF) | Inversión en infraestructura física; saneamiento financiero a través de la amortización de la deuda pública, apoyar el saneamiento de pensiones y reservas actuariales; modernización de los registros públicos de la propiedad y del comercio y de los sistemas de recaudación locales y para desarrollar mecanismos impositivos; fortalecimiento de los proyectos de investigación científica y desarrollo tecnológico; sistemas de protección civil en los estados y el Distrito Federal; así como a la educación pública y a fondos constituidos por los estados y el Distrito Federal para apoyar proyectos de infraestructura concesionada o aquéllos donde se combinen recursos públicos y privados. |

Elaboración propia. Fuente: Secretaría de Hacienda y Crédito Público

El ramo 33 es entonces un ramo que pertenece al gasto programable y, por ende, se entrega a las Entidades Federativas sin considerar su desempeño económico o recaudatorio, por ende, cubre los rezagos y necesidades de cada Entidad Federativa. Es, por tanto, que los rubros que contempla el ramo 33 corresponden a: educación, salud, infraestructura básica, fortalecimiento financiero y seguridad pública, programas alimenticios y de asistencia social, así como la infraestructura educativa.

Con referencia al Estado de Nuevo León, los recursos asignados entre el 2018 y 2019, fueron los siguientes:

Tabla 9 *Comparativo Fondos de Aportaciones 33 (millones de pesos)*

| Aportaciones | 2018 | 2019 |
|---------------------------------------------------------------------------------------|-------------|-------------|
| Nómina Educativa y Gasto Operativo (FONE) | 13,963.1 | 14,624.4 |
| Servicios Personales | 12,928.4 | 13,549.8 |
| Otros de Gasto Corriente | na | 0.0 |
| Gasto de Operación | 1,034.7 | 1,074.6 |
| Fondo de Compensación | na | na |
| Aportaciones para los Servicios de Salud (FASSA) | 2,590.4 | 2,748.9 |
| Infraestructura Social (FAIS) | 843.4 | 956.9 |
| Infraestructura Social Estatal (FISE) | 102.2 | 116.0 |
| Infraestructura Social Municipal y de las Demarcaciones del D.F. (FISM) | 741.2 | 840.9 |
| Aportaciones Múltiples (FAM) | 689.7 | 823.4 |
| Asistencia Social | 280.4 | 316.8 |
| Infraestructura Educativa Básica | 235.2 | 259.7 |
| Infraestructura Educativa Media Superior | 25.0 | 28.0 |
| Infraestructura Educativa Superior | 149.1 | 218.9 |
| Fortalecimiento de los Municipios y Demarcaciones Territoriales del D.F. (FORTAMUNDF) | 3,106.3 | 3,530.6 |
| Seguridad Pública (FASP) | 267.2 | 276.1 |
| Educación Tecnológica y de Adultos (FAETA) | 239.2 | 245.1 |
| Educación Tecnológica | 239.2 | 245.1 |
| Educación de Adultos | na | 0.0 |
| Fortalecimiento de las Entidades Federativas (FAFEF) | 1,264.4 | 1,357.2 |

Elaboración propia. Fuente: Centro de Estudios de las Finanzas Públicas

Con relación a lo mencionado anteriormente, se pone sobre la mesa las competencias del Municipio vistas desde el aspecto legal y de presupuesto, que si bien, se pueden comprender como el ingreso.

3.2 Controversias constitucionales

Los Municipios mexicanos pueden acceder directamente a la Suprema Corte con la finalidad de defender su autonomía y competencias, dado ello, se ha encontrado la importancia del análisis de las controversias constitucionales para el

estudio de la presente tesis doctoral. De acuerdo con el Sistema de Información Legislativa, una controversia constitucional se entiende como:

Un juicio que se promueve ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación para resolver los conflictos que surjan entre poderes federales, poderes de los estados, órganos de gobierno del Distrito Federal (hoy Ciudad de México), o entre los órdenes de gobierno federal, estatal, Municipal o de la Ciudad de México, por invasión de competencias o por cualquier tipo de violación a la Constitución Federal, por parte de los órganos señalados. Se le considera un procedimiento de control de la regularidad constitucional. (2019)

Con fundamento legal, en el artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (2019) se menciona los actores en los que se puede suscitar las controversias constitucionales, por ejemplo, entre la Federación, Municipio, Entidad Federativa, entre otros, lo cual pone sobre la mesa la existencia de problemáticas o lagunas entre la Federación y otros órganos o instituciones gubernamentales.

La legislación mexicana permite que, si al Municipio se le ha vulnerado sus competencias o autonomía, este podrá acudir directamente ante la Suprema Corte con el respaldo legal de la Carta Magna y reclamar su derecho, sin necesidad de agotar el trámite ante la legislatura (Torres, 2005, p. 294). Entonces, la controversia constitucional permite resolver disputas en los niveles de gobierno como el federal, estatal y Municipal.

Cabe destacar que para que se lleve a cabo una controversia constitucional se necesitan requisitos para la demanda y por ende un procedimiento. De acuerdo con el título II de la Ley Reglamentaria de las fracciones I y II del artículo constitucional, se requiere:

ARTICULO 11. El actor, el demandado y, en su caso, el tercero interesado deberá comparecer a juicio por conducto de los funcionarios que, en términos de las normas que los rigen, estén facultados para representarlos. En todo caso, se presumirá que quien comparezca a juicio goza de la representación legal y cuenta con la capacidad para hacerlo, salvo prueba en contrario. En las controversias constitucionales no se admitirá ninguna forma diversa de representación a la prevista en el párrafo anterior; sin embargo, por medio de oficio podrán acreditarse delegados para que hagan promociones, concurren a las audiencias y en ellas rindan pruebas, formulen alegatos y promuevan los incidentes y recursos previstos en esta ley.

(Cámara de Diputados, 2019)

En cuanto a la improcedencia, el artículo 19 menciona que las controversias constitucionales son improcedentes contra las decisiones de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, materia electoral entre otros.

Cabe destacar que los procedimientos de las controversias constitucionales consisten en los términos procesales para interponer una controversia, los requisitos, conocer sobre la improcedencia y el sobreseimiento, la contestación de la demanda, la formalización, los incidentes, la suspensión, el ofrecimiento de pruebas, la sentencia y los recursos. Así pues, la importancia de compartir lo referente a las controversias constitucionales consistió en demostrar como el Municipio está legitimado para interponer esta última.

3.2.1 Controversias financieras del Municipio.

Se explicaba en los apartados anteriores que el Municipio aún carece autonomía y que el Gobierno Municipal como Estatal han sometido su acción. Cabe destacar que dos fueron los Ex Presidentes en México que buscaron su autonomía siendo Miguel de la Madrid y Ernesto Zedillo. En relación a ello, existen mecanismos que le permiten resguardar su autonomía, dichas acciones se plasman en la Carta Magna en el artículo 103, el cual sostiene que: “los Tribunales de la Federación resolverán toda controversia donde se restrinja la soberanía de los Estados o la autonomía de la Ciudad de México” (Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 2019).

Queda expuesto entonces, el medio jurisdiccional en el que el Municipio es participe. Un ejemplo de dicha controversia alude a que la Suprema Corte de Justicia de la Nación presentó la controversia constitucional 70/2009 del Estado de Oaxaca, en referencia a los principios, derechos y facultades de la hacienda Municipal.

La controversia constitucional 18/97 corresponde a otro ejemplo claro de la inconformidad latente con las cantidades asignadas por la Federación hacia los Estados y Municipios al ser insuficientes para cubrir los gastos del Municipio y que existe una falta de transparencia al omitir la forma y procedimientos conforme a los que fueron determinados.

Conclusiones

A lo largo de este capítulo se expuso lo referente a la coordinación fiscal y el gran debate acerca del centralismo y cómo éste impacta en el Gobierno Estatal y Municipal. Asimismo, se detallaron los recursos, sean estos etiquetados con la finalidad de exponer y reafirmar que estos no son suficientes para cubrir la necesidad de los Municipios frenando su desarrollo, pero sobre todo poniendo en

tela de juicio el papel de la autonomía financiera Municipal, violentando las bases de la Constitución en su artículo 115 y su ejercicio mediante los ramos 23, 28 y 33.

El análisis sobre la coordinación financiera, se hizo hincapié en comprender el significado de Federación que de acuerdo con Astudillo y Fonseca (2017) es una forma de estado en la que coexisten varios territorios miembros o Entidades que renuncian totalmente a su soberanía exterior y parcialmente al interior. Lo que pone sobre la mesa el papel de la autonomía no solo de las Entidades Federativas sino también de los Municipios, es decir, ¿la Federación es el mejor modelo para la eficiencia y eficacia de la gobernabilidad en México?

La coordinación fiscal y su rol en la Federación consiste en la coordinación del sistema fiscal en las Entidades Federativas, Municipios y demarcaciones territoriales. Por lo que, el sistema de coordinación fiscal da lugar que las Entidades Federativas cedan parte de sus potestades tributarias a la Federación, y ésta se encarga del cobro de los impuestos de mayor importancia, ISR e IVA; después se distribuyen los recursos por las transferencias (Astudillo y Fonseca, 2017).

Como conclusiones de este capítulo se ha identificado inconformidad en la distribución de los ingresos recaudados por la Federación, debido a la desigualdad de condiciones y cumplimiento de las necesidades de los Municipios.

Uno de los principales problemas que para el centralismo corresponde a la corrupción tanto de la formación de los funcionarios y servidores públicos como del uso del erario público. Debido a que la conformación del federalismo que desde sus raíces es descentralización. La centralización por su parte nace como promotor de igualdad y prevención de corrupción; sin embargo, genera inconformidad, mientras que la descentralización promueve equidad.

A lo que Cravacuore (2014) ha identificado como problemas:

- Falso consenso sobre el papel del Municipio
- Detención - o regresión- del proceso descentralizador
- Gasto Municipal estancando o en disminución
- Creciente subordinación
- Fuerte presión por la ampliación de la agenda local
- Saturación de las capacidades de gestión
- Transferencias discrecionales y exceso de “contratos proyecto”
- Grandes asimetrías en la eficiencia en la prestación de servicios
- Baja rotación de las buenas prácticas Municipales
- Limitaciones concretas de la participación ciudadana
- Debilidad intermunicipal
- Crisis de las asociaciones nacionales de Municipalidades.

Entonces, se logra identificar que otra problemática es la ampliación de capacidades del Municipio, sin contar con la base financiera para la realización de las actividades, generando así inconformidad de los ciudadanos hacia el Municipio.

La centralización fue propuesta debido a la desconfianza del manejo del erario público por la corrupción viviente en los Estados y Municipios; sin embargo, ¿la Federación está libre de corrupción? No cabe duda que el mal manejo del erario público ha potenciado manifestaciones, crisis, cambio de poder, entre otros, y que, además, la profesionalización del servidor o funcionario público han catalizado dicha problemática, es decir, sus ambiciones particulares han expuesto que la problemática no sólo está presente en el gobierno local, sino que también en el Federal, así como en el día a día de los ciudadanos.

Por el lado opuesto, la descentralización propone un mecanismo más justo para la distribución de esos ingresos, con la finalidad de impactar positivamente a los ciudadanos, mientras que la centralización La centralización ha causado un serio desequilibrio regional, la distribución inequitativa de riquezas y niveles bajos de eficiencia en cuanto al desarrollo social y sustentabilidad económica (Carrera, 2004).

Los ramos 23, 28 y 33 llegan a los gobiernos locales y estatales mediante transferencias y cada uno se refiere a especificaciones y competencias únicas; siendo el ramo 33 un gasto programable que las Entidades y Municipios sin considerar su desempeño económico o recaudatorio. Otra de las conclusiones con respecto a los recursos, es que los etiquetados dependen del Estado de Derecho y democracia del país para su buen ejercicio, y que mientras más se fortalezca el Estado de Derecho menor cantidad de recursos etiquetados y, por ende, mayor autonomía financiera Municipal.

En conclusión, en este capítulo se analizó el papel de la Federación, coordinación fiscal, recursos, entre otros, en la búsqueda de que el Municipio cuente con los recursos necesarios con la finalidad de cubrir las necesidades del Municipio. De la misma forma, se expuso el fundamento legal con los que los Municipios cuentan para defender su soberanía y protegerse de las acciones de los gobiernos estatales y el federal. En otras palabras, dar a conocer las instancias o medios jurídicos para que los Municipios sean capaces de defender sus atribuciones en cuanto a la coordinación fiscal, sea la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

Con respecto a ello, en el siguiente capítulo se hablará sobre el Municipio y el Estado con la finalidad de comprender la evolución de la autonomía financiera Municipal en los países de América Latina. Si analizamos la información que se presenta desde el capítulo primero hasta el tercero, se pueden comprender los motivos por los cuales el municipio ha sido uno de los elementos clave a discusión en las agendas públicas, así como el impacto del federalismo fiscal a éste y su presunta anticonstitucionalidad por la limitación del poder al municipio, seguido de la lucha entre la centralización y descentralización. Lo cual da a luz la importancia de una coordinación entre los tres niveles de gobierno.

Capítulo 4. El Municipio y el Estado

Introducción

En lo que respecta al capítulo cuarto, se hará un análisis comparativo desde el fundamento legal en referencia a la autonomía financiera Municipal, con el fin de comprender si dicha problemática se debe a países que están en desarrollo o es un elemento externo. Esto con la finalidad de comprobar la hipótesis presentada en este estudio en cuanto a que la coordinación entre el Estado, Federación y Municipio aumentará la negociación de repartición de recursos financieros que inciden en una plena gobernanza en el Municipio de Monterrey a través iniciativas que afectan distintas esferas de la estructura política, económica y social. Así pues, para dicho estudio se han señalado solo los países más representativos.

La autonomía financiera de los Municipios en América Latina basa su evolución en la política interna de cada país, lo cual matiza su relación con la evolución y desarrollo del Estado de Derecho de estos. Latinoamérica ha realizado actividades que combaten la descentralización; sin embargo, el poder sigue concentrado y la puesta en marcha de la verdadera democracia sigue en el tintero. Como bien lo menciona Rosales (2009) al decir que *la universalización de la elección democrática de las autoridades locales en Latinoamérica, Constitución de asociaciones Municipales con aportaciones importantes al fundamento legal de los Municipios, así también, se agregan servicios Municipales que propicia un desarrollo más integral.*

Nuevamente el concepto de centralización y descentralización sale a relucir, porque, puede entenderse que los países de América Latina también suscitan dicha problemática, sabiendo que el modelo neoliberal con tintes de democracia limita la descentralización al potenciar la dependencia Municipal debido a las leyes, normas

y reglamentos propias del país, por tanto, la autonomía Municipal buscada ha quedado sesgada, condicionada por el gobierno federal y después local. Así pues, Latinoamérica ha realizado actividades que combaten la descentralización; sin embargo, el poder sigue concentrado y la puesta en marcha de la verdadera democracia sigue en el tintero.

En el caso de Brasil, el Municipio con mayores cambios ha sido el de diadema, que ha sido conocido por evolución desde su contexto legal, institucional y político, desde que la Constitución de 1988 avaló las cuestiones Municipales en el área social y financiera, Diadema se ha distinguido por el fomento a la democracia y participación. Ejemplo de ello, es su artículo 18 Constitucional, mismo que a letra dice: “Art. 18. La Organización político- Administrativa de la República Federativa de Brasil comprende la Unión, los Estados, le Distrito Federal y los Municipio, todos autónomos, en los términos de esta Constitución”.

En ese mismo sentido, Diadema construyó un plan de desarrollo urbano pensado en el bienestar de sus ciudadanos para impulsar la autonomía Municipal, pero también para el fortalecimiento de la autonomía financiera Municipal.

Chile es un país que el tema de autonomía financiera Municipal es un poco cuestionable, debido a que en el artículo 19 de la Constitución Política chilena establece que los tributos recaudados son del patrimonio de la nación. Al decir que el Municipio si es autónomo, pero que el Estado es el administrador principal genera controversias entre las competencias y capacidades del Municipio.

Por lo que nuevamente el término de centralización de recursos sale a relucir a pesar de que se ha puesto en marcha las leyes o reformas para la obtención de una autonomía financiera, y que éstas han sido aplicadas indirectamente. Porque, puede decirse que la autonomía Municipal en Chile es inexistente.

Costa Rica ha trabajado la transparencia y la participación ciudadana, y en referencia a la autonomía Municipal, su papel aun no es tan claro. En su artículo 175 Constitucional, los Municipios cuentan con la capacidad de elaborar sus presupuestos, sin embargo, el que autoriza si estos pueden ser utilizados en la Contraloría. Resultando de igual manera una autonomía financiera Municipal mixta.

En referencia a Argentina, su artículo 123 Constitucional fundamenta que el País goza de autonomía Municipal, pero en cuanto la financiera, los Municipios en ciertos sectores, como el de salud, son administradas por el Estado, tal cual se aprecia en su artículo 14 bis. Así también, y con énfasis en la búsqueda de una autonomía se creó un régimen de descentralización administrativa, por lo que se comprueba que las fórmulas centralizadoras han demostrado su incapacidad de hacer frente a todas las necesidades de desarrollo.

Nicaragua presenta una situación un tanto similar a México, esto debido a que esta nación goza autonomía; sin embargo, beneficia a los estados vulnerables, tal cual se enmarca en su artículo 176 Constitucional: “Los Municipios gozan de autonomía política administrativa y financiera. La administración y gobiernos de los mismos corresponde a las autoridades Municipales, que incluso lo expresa claramente”. Sin embargo, uno de los temas a discusión consiste en la distribución de sus recursos, la cual no es equitativa.

En cuanto a México, en este capítulo se decidió dirigir la investigación para conocer cuál es la problemática y estructura del Municipio, para después comprender la estructura del Estado de Nuevo León y Monterrey. Se comparte, entonces, que la importancia de la autonomía financiera Municipal surge por la preocupación del bienestar de los ciudadanos, demostrar que los recursos asignados no son suficientes para cumplir con la demanda de la sociedad. En términos administrativos, los tres órdenes de gobierno gozan de un plan de desarrollo, por lo que se espera que sean trabajados en coordinación.

4.1 Un estudio de autonomía financiera en América Latina

La autonomía financiera de los Municipios en América Latina basa su evolución en la política interna de cada país. Dicha situación permite realizar un análisis comparativo de ésta en América Latina. La descentralización es un tema que por varias décadas ha apuntado a un cambio, de acuerdo de Rosales (2009) entre los años de 1980 y 2005 los resultados de los principales procesos de descentralización que promueven la democracia y estimulan el desarrollo local son: “la universalización de la elección democrática de las autoridades locales en Latinoamérica, Constitución de asociaciones Municipales con aportaciones importantes al fundamento legal de los Municipios, así también, se agregan servicios Municipales que propicia un desarrollo más integral” (Rosales, 2009).

En ese sentido en el siguiente cuadro se muestran los fundamentos legales de dicha autonomía Municipal presente en algunos países de América Latina, que, de acuerdo con Hernández (2014), estas se establecen posterior a 1990, siendo estas las expresadas a continuación.

Tabla 10 *Fundamento Legal América Latina en referencia a la autonomía Municipal*

| País | Fundamento legal |
|----------------------|------------------|
| Argentina | NA |
| Brasil | Art. 18 |
| México | Art. 115 |
| República Dominicana | NA |
| Haití | NA |
| Puerto Rico | NA |
| Guatemala | Art. 134 |
| Honduras | Art. 294 |
| Panamá | Art. 229 |
| Costa Rica | Art. 170 |
| El Salvador | Art. 203 |

| | |
|-----------|--------------|
| Nicaragua | Art. 177 |
| Venezuela | Art. 168 |
| Colombia | Art. 287 |
| Ecuador | Art. 238 |
| Perú | Art. 191 |
| Bolivia | Art. 200, II |
| Chile | Art. 107 |
| Paraguay | Art. 166 |
| Uruguay | NA |
| Cuba | NA |

Elaboración propia. Fuente: Biblioteca Jurídica Virtual¹⁰

En referencia a lo anterior, algunos Municipios en términos legales obtuvieron beneficios debido al reconocimiento de la autonomía Municipal, como el caso de Colombia y Bolivia. En el caso de Brasil se realizaron cambios en la Constitución con la finalidad de crear una autonomía más efectiva, mientras que el impacto en dicho rubro fue menor en Chile, Ecuador, Perú o en El Salvador. Es así como se pueden observar ejercicios importantes para un cambio en la forma de cómo gobernar beneficiando a los habitantes del Municipio, que como bien se mencionó anteriormente, son la base de la democracia, el gobierno por y para el pueblo, en términos de gestión participativa y una mejor coordinación. Sin embargo, a pesar de todos los esfuerzos, aun en Latinoamérica la descentralización se encuentra en el tintero.

El modelo neoliberal con tintes de democracia limita la descentralización al potenciar la dependencia Municipal debido a las leyes, normas y reglamentos propias del país, por tanto, la autonomía Municipal buscada ha quedado sesgada, condicionada por el gobierno federal y después local. Autores, como se mencionó con anterioridad, comentan que la razón principal para que la centralización persista

¹⁰ Hernández, Orisel. (2014). La autonomía en el constitucionalismo latinoamericano: realidad y perspectivas en el caso de Cuba. Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM.

es la corrupción aunado a la falta de rendición de cuentas y transparencia por parte de los servidores públicos. Sin embargo, cabe resaltar que para México en la actualidad (2019), el combate a la corrupción ha sido contradictorio, en relación al crecimiento económico, el impacto negativo hacia las grandes y medianas empresas que dan a lugar a un alto número de desempleo e inversión. México resulta ser un gran ejemplo de que las políticas de anticorrupción deben ser planeadas y ejecutadas considerando a los principales actores de la economía, a los que verdaderamente impactan negativamente en el gobierno y no sólo a un grupo vulnerable.

También es ejemplo que las exigencias de cambio son necesarias en el país, y que los ciudadanos en la democracia son los tomadores de decisiones. Entonces, la dinámica actual se encuentra en una mayor cantidad de exigencias para los gobernadores, donde la actuación del Municipio queda expuesta al cumplimiento de estas, pero que, nuevamente se sustenta, que su actuación se ve limitada por su capacidad financiera, es decir, su dependencia.

Es importante mencionar que la calidad del recurso humano que interactúa constantemente en estas áreas también se ve impactado por la gestión financiera del Municipio, por ende, la esencialidad de la meritocracia y de los incentivos necesarios para la atracción de talento y rediseño de la estructura gubernamental.

En suma, Latinoamérica ha realizado actividades que combaten la descentralización; sin embargo, el poder sigue concentrado y la puesta en marcha de la verdadera democracia sigue en el tintero. En los siguientes apartados se comentan los principales hallazgos de la autonomía financiera de países seleccionados como los más representativos de América Latina, siendo Brasil, Chile, Costa Rica, Argentina, Nicaragua y México. Cabe mencionar que en el apartado de México se comentará más a detalle para conocer su estructura en cuanto a la autonomía Municipal.

4.1.1. Brasil.

Diadema es un Municipio que ha sido conocido por los cambios desde su contexto legal, institucional y político. La Constitución de 1988 brindó cambios pertinentes en las gestiones Municipales, tanto del aspecto social como financiero al país, permitiendo que Diadema se posicionará como ejemplo de la autonomía en cuanto al refuerzo de la democracia, la participación ciudadana en beneficio de sus ciudadanos, pero sobre todo la distribución de ingresos.

En palabras de Penelva Santos:

Al principio (1989-1995), la autonomía Municipal se experimentó por el aumento de los ingresos, especialmente de transferencias intergubernamentales, que contribuyeron a fortalecer la autonomía. La política hacia los estados y la unión. Una vez estabilizados los ingresos por transferencias intergubernamentales, una nueva etapa siguió durante los dos mandatos del Presidente Fernando Henrique Cardoso (1995-2002). Durante este período, la unión comenzó a recuperar su participación en el reparto federativo de la recaudación de ingresos públicos a través del aumento de impuestos no compartibles con otras Entidades de la Federación. El aumento de los ingresos Municipales comenzó a depender de su propia recaudación, pero en un contexto de crisis económica, que limitaba sus posibilidades de aumento de los ingresos¹¹.

¹¹ Traducción propia. Texto original:

Em um primeiro momento (1989-1995), a autonomia Municipal foi experimentada por meio da elevação das receitas, especialmente as oriundas das transferências intergovernamentais, o que contribuiu para fortalecer a autonomia política frente aos estados e à União. Uma vez estabilizadas as receitas de transferências intergovernamentais, uma nova etapa se seguiu, ao longo dos dois mandatos do Presidente Fernando Henrique Cardoso (1995-2002). Nesse período, a União passou a recuperar sua participação na partilha Federativa da arrecadação das receitas públicas por meio da elevação de tributos não partilháveis com os demais entes da Federação.

(...)

Durante los dos mandatos del Presidente Luis Inácio Lula da Silva (2003-2010) la disputa Federativa entró en una tercera etapa, durante la cual ocurrió Continuación del fortalecimiento institucional de la Unión, responsable de formular políticas sociales, pero en parte en interés de Municipalidades elevando el valor de las transferencias intergubernamentales¹².

(2011, p. 211)

Asimismo, se contaron con cambios trascendentales que permearon la posibilidad de una mejor autonomía, mismos que consistieron en la generación de un nuevo plan de desarrollo urbano donde el Municipio, además de tener una mayor autonomía fiscal, se le puso especial atención en la salud, servicios sanitarios, medio ambiente, así como en la erradicación de la exclusión o segregación racial. Dicha información permite analizar ¿cuál fue el principal detonador para que la autonomía financiera tomará lugar en Diadema?

Es por tanto esencial conocer cuál es la conformación de este Municipio.

4.1.2 Chile.

En el artículo 19 de la Constitución Política chilena establece que los tributos recaudados son del patrimonio de la nación, por ende, hablar de autonomía financiera aun es un poco cuestionable. En cuanto a la reglamentación chilena, el fundamento legal que rige su actuar corresponde a la Ley No. 18,695 orgánica Constitucional de Municipalidades (LOCM), la cual ha tenido varias modificaciones.

¹² Traducción propia. Texto original:

Ao longo dos dois mandatos do Presidente Luis Inácio Lula da Silv (2003-2010) a disputa Federativa entrou numa terceira etapa, durante a qual ocorreu a continuação do fortalecimento institucional da União, responsável pela formulação das diversas políticas sociais, porém atendendo parcialmente ao interesse dos municípios ao elevar o valor das transferencias intergovernamentais.

Cabe mencionar que las Municipalidades cuentan con funciones propias de la Municipalidad y del Estado, además de detallar las funciones del cuerpo administrativo, así como de exponer los derechos e impuestos de su competencia.

A manera de explicación, los derechos que determinan porcentajes de servicios públicos Municipales. En referencia a los impuestos, estos no existen tal cual, en los Municipios, pero si se pueden aplicar si las leyes nacionales lo permiten.

De acuerdo con la Constitución Política Chilena, en su artículo 118 menciona que: “la Administración local de cada comuna o agrupación de comunas que determine la ley reside en una Municipalidad, la que estará constituida por el alcalde, que es su máxima autoridad, y por el concejo” (Dazarola, 2018).

En lo que va de la naturaleza jurídica de las Municipalidades en Chile, el Presidente de la República tiene bajo su competencia el gobierno y la administración del Estado, por lo tanto, el Municipio forma parte del Estado. Es decir, el Municipio cuenta con autonomía, pero la administra el Estado.

Entonces, la situación corresponde a una centralidad en cuanto a la tributación de impuestos, debido a que solamente los Municipios son capaces de interactuar directamente con los derechos existiendo así un alto nivel de centralismo y dependencia hacia el gobierno nacional. Un aspecto importante a mencionar corresponde a la existencia de recursos etiquetados como el caso mexicano, dando lugar a un desarrollo limitado de libertad financiera.

De acuerdo con la OCDE (2017) citado en Dazarola se dice:

El diseño e implementación de las políticas se define todavía principalmente a nivel central en los ministerios nacionales y agencias públicas, en un proceso “desde arriba-hacia abajo”. Localmente, la política pública es llevada a cabo por las Entidades territoriales desconcentradas del Estado, siendo

implementada parcialmente por las Municipalidades, muchas veces de acuerdo a normas uniformes nacionales, que no toman en cuenta las necesidades y situaciones locales. (2018)

Como bien se mencionó con anterioridad la composición de Brasil, los Municipios en Chile son homogéneos en cuanto a su estructura sin concederle ventajas a los Municipios de menor tamaño. Ahora bien, ¿cómo pueden los Municipios funcionar sin tener una alta capacidad financiera? En la Ley Orgánica artículo 12 se establece el Fondo Común Municipal, donde al Municipio con menor capacidad financiera se le asigna un mayor porcentaje, mientras que los mayores aportan más al Fondo ¿es acaso esto un caso muy similar a México?

Dando lugar así a una autonomía Municipal financiera inexistente.

4.1.3 Costa Rica.

Costa Rica es un país localizado en América Central cuenta con un Presidente de la Republica y vicepresidentes que son elegidos por sufragio libre y universal el primer domingo del mes de febrero. Actualmente buscan que la información sea transparente mediante datos abiertos y participación ciudadana (Presidencia de la República de Costa Rica, 2019).

Al 2019, Costa Rica consta de 19 ministerios, donde el interés particular recae en el Ministerio de Gobernación y Policía¹³. De acuerdo con la Constitución

¹³ Su misión: El Ministerio de Gobernación y Policía integra esfuerzos para el fortalecimiento de la democracia y el mejoramiento de la calidad de vida de la población, mediante la aplicación de políticas y acciones estratégicas en materia de migración y extranjería, control de la publicidad comercial, promoción del desarrollo comunal, publicación de documentos oficiales y elaboración de trabajos en artes gráficas; bajo los principios de responsabilidad, solidaridad y respeto a los derechos humanos.

de Costa Rica, el artículo 168 establece la división de territorial, mismo que a la letra dice:

Para efectos de la Administración Pública, el territorio nacional se divide en provincias; éstas en cantones y los cantones en distritos. La ley podrá establecer distribuciones especiales. La Asamblea Legislativa podrá decretar, observando los trámites de reforma parcial a esta Constitución, la creación de nuevas provincias, siempre que el proyecto respectivo fuera aprobado de previo en un plebiscito que la Asamblea ordenará celebrar en la provincia o provincias que soporten la desmembración. La creación de nuevos cantones requiere ser aprobada por la Asamblea Legislativa mediante votación no menor de los dos tercios del total de sus miembros. (Constitución Política de Costa Rica, 2019)

Sin embargo, en referencia a la autonomía Municipal, ésta: “Artículo 175.- Las Municipalidades dictarán sus presupuestos ordinarios o extraordinarios, los cuales necesitarán, para entrar en vigencia, la aprobación de la Contraloría General que fiscalizará su ejecución” (Constitución Política de Costa Rica, 2019).

Dado ello, se matiza que la autonomía Municipal en la Constitución de Costa Rica se encuentra un tanto no claro, pero si bajo la opción de poder solicitar financiamiento de acuerdo a su presupuesto, mismo que al final será fiscalizado por la Contraloría General.

4.1.4 Argentina.

El gobierno de la República de Argentina goza de un sistema de democracia representativa federal. Actualmente Argentina está pasando estragos económicos, políticos y sociales; sin embargo, al hablar de autonomía Municipal, de acuerdo con su artículo 123 de su Constitución nacional, se dice: “ARTÍCULO 123.- Cada

provincia dicta su propia Constitución, conforme a lo dispuesto por el artículo 5 asegurando la autonomía Municipal y reglando su alcance y contenido en el orden institucional, político, administrativo, económico y financiero” (Honorable Congreso de la Nación Argentina, 2019).

Sumado a la información propuesta en el artículo 14 bis, mismo que a la letra dice:

Artículo 14 bis.-

(...)

El Estado otorgará los beneficios de la seguridad social, que tendrá carácter de integral e irrenunciable. En especial, la ley establecerá: el seguro social obligatorio, que estará a cargo de Entidades nacionales o provinciales con autonomía financiera y económica, administradas por los interesados con participación del Estado, sin que pueda existir superposición de aportes; jubilaciones y pensiones móviles; la protección integral de la familia; la defensa del bien de familia; la compensación económica familiar y el acceso a una vivienda digna.

(Honorable Congreso de la Nación Argentina, 2019)

Cabe mencionar que los Municipios en Argentina no gozan plenamente de autonomía financiera, por ende, se creó un régimen de descentralización administrativa, con la finalidad de que las comunas tuvieran facultades limitadas. Esto debido a que:

La importancia de la autonomía Municipal reside en los siguientes puntos:

- En los niveles de gobierno local es donde mejor se perciben las necesidades y problemas de sus habitantes para poder resolverlos con mayor eficiencia, utilizando los recursos económicos del Municipio de la mejor forma posible.
- El control es más eficaz en los ámbitos locales.
- Las fórmulas centralizadoras han demostrado su incapacidad de hacer frente a todas las necesidades de desarrollo.
- Sirve como estímulo para los ciudadanos y facilitaría su participación en la gestión de los intereses que les son propios.
- Permite una mayor cercanía entre gobernantes y gobernados.
- Sienta las bases para hacer efectiva la participación pública y no quede en una mera declaración. También se convierte en un mecanismo para redistribuir el poder en la estructura del estado.

(Konstantinovsky, 2011)

Así pues, se puede entender desde una perspectiva general la situación de Argentina en referencia a la autonomía Municipal.

4.1.5 Nicaragua.

En base a la Constitución de Nicaragua, el Municipio es la unidad base de la división política administrativa del País (Art. 176) y, además, de que en dicha Constitución se establece que los Municipios son autónomos desde el aspecto administrativo y financiero:

Art. 177. [Autonomía Municipal]

Los Municipios gozan de autonomía política administrativa y financiera. La administración y gobiernos de los mismos corresponde a las autoridades Municipales.

La autonomía no exime ni inhibe al Poder Ejecutivo ni a los demás poderes del Estado, de sus obligaciones y responsabilidades con los Municipios. Se establece la obligatoriedad de destinar un porcentaje suficiente del Presupuesto General de la República a los Municipios del país, el que se distribuirá priorizando a los Municipios con menos capacidad de ingresos. El porcentaje y su distribución serán fijados por la ley.

La autonomía es regulada conforme la Ley de Municipios, que requerirá para su aprobación y reforma de la votación favorable de la mayoría absoluta de los diputados.

Los gobiernos Municipales tienen competencia en materia que incida en el desarrollo socio-económico de su circunscripción. En los contratos de explotación racional de los recursos naturales ubicados en el Municipio respectivo, el Estado solicitará y tomará en cuenta la opinión de los gobiernos Municipales antes de autorizarlos.

La Ley de Municipios deberá incluir, entre otros aspectos, las competencias Municipales, las relaciones con el gobierno central, con los pueblos indígenas de todo el país y con todos los poderes del Estado, y la coordinación interinstitucional.

(Constitución Política de la República de Nicaragua, 2019)

Con respecto a lo anterior es importante comentar que, a diferencia de México, Nicaragua, muy a pesar de las guerrillas y acciones que limitaron su desarrollo, los Municipios cuentan autonomía para realizar actividades en favor de su comunidad; sin embargo, la distribución de los ingresos no es de manera equitativa, sino que se les da preferencia a los Municipios pobres. De acuerdo con un estudio de la CEPAL, los ingresos de los gobiernos locales:

Tres son las fuentes de recursos de que disponen los gobiernos locales: por una parte, el conjunto de sus ingresos tributarios propios; por la otra el conjunto de transferencias que reciben por parte del Gobierno central así como de otros Fondos destinados al financiamiento local, y las donaciones. (2006)

En cuanto a la estructura Municipal se habrá de considerar que los Municipios solo cobran tributos bajo la legislación de nacional. Cabe mencionar que Nicaragua cuenta con un Plan de Arbitrios Municipal (La Gaceta, 2019), el cual justifica en materia legal todo aquello que se refiera a los impuestos, tasas y contribuciones especiales. Así pues, la CEPAL comenta sobre la estructura lo siguiente:

Por una parte, el conjunto de los impuestos Municipales constituye el 84% del total de sus ingresos tributarios y por la otra, las contribuciones especiales o de mejoras prácticamente no generan ningún ingreso a los mismos y su existencia es totalmente teórica (menos de 0,5%). Esta estructura se ha mantenido constante desde el año 2000 a la fecha. (2006, p.37)

Así pues, la Constitución de Nicaragua avala que la existencia de la autonomía Municipal; sin embargo, la distribución de recursos no es equitativa, sino que favorece a los Municipios con menor recaudación.

4.1.6 México.

4.1.6.1 La formación y el fundamento constitucional del Municipio

Se considera necesario detallar las corrientes ideológicas más importantes que sirvieron de base para configurar el concepto de autonomía Municipal y gobernabilidad, ya que como se verá más adelante, la autonomía del ente Municipal es el resultado de un largo y complicado proceso evolutivo.

En referencia a su estudio se encuentra lo mencionado por de Fernández, quien menciona en su escrito sobre el origen del municipio teorías sobre este. Mismas que se comentan a continuación:

- *Las teorías del origen divino del municipio:* Muñoz y Ruiz mencionan que, en los estudios realizados en Estados Unidos, el brillante Alexis de Tocqueville concluyo que: “La sociedad comunal existe en todos los pueblos, cualesquiera que sean sus usos y sus leyes; el hombre es quien forma los reinos y crea las Repúblicas; la comuna parece salir directamente de las manos de Dios” (1979, p. 13).
- *Teorías iusnaturalistas:* la principal interpretación de esta teoría corresponde a que la ley no crea al municipio, sino que más bien, la ley toma lugar al reconocerlo. Algunos autores iusnaturalistas que sostienen dicha teoría mencionan: “en referencia a las atribuciones y competencias connaturales, el poder público y la administración son representantes del municipio” (Fernández, 2003, p.23), Ahres con respecto a ello menciona:

El municipio es el segundo grado de las sociedades fundamentales que abarcan todos los aspectos de la personalidad humana. No es una mera circunscripción territorial para un objeto político; es, por el contrario, una comunidad de familias para la prosecución de todos los

finés esenciales de la vida; es, por lo tanto, a la vez una comunidad para el fin civil y político, para el religioso, para el económico de la industria, de la agricultura, del comercio y del consumo, y para el intelectual de la instrucción. (1876, p. 491)

Asimismo, Pascaud en su estudio sobre la organización municipal menciona que:

La constitución de los municipios se remonta al origen de las sociedades. Las familias, al principio dispersas en los vastos espacios del mundo primitivo, se reúnen obedeciendo a esa ley de la sociabilidad que está en la esencia misma del hombre. En seguida, por una consecuencia completamente natural, experimentan la necesidad de tener una administración interior, de darse instituciones que puedan proteger los intereses y garantizar la seguridad de las personas. Se explica así cómo la asociación municipal se encuentra en todos los pueblos civilizados. Después, esos municipios se unieron a otros municipios y han formado las naciones. Es entonces cuando nació la idea de la patria. (1877, p. 1)

En base a lo mencionado por los autores, puede concluirse que el iusnaturalismo se refiere al nacimiento del municipio desde el entendimiento de la sociedad.

- Teorías jurídicas: se conocen también como teorías formalistas o legalistas en el que se sustenta que el municipio tiene su origen en la ley (Fernández, 2003, p.23). Kelsen, de la escuela Vienesa, menciona que:

El Estado no son los hombres que vemos y tocamos y que ocupan un espacio, sino únicamente un sistema de normas que tienen por contenido una cierta conducta humana. Luego, en este punto, no hay diferencia entre el Estado y las restantes corporaciones, las cuales no son otra cosa que órdenes jurídicos parciales ... Aparte del Estado, el municipio es un ejemplo de esas corporaciones territoriales. (1965, p. 189).

Entonces, el origen del municipio es el resultado de la función legislativa, teniendo el poder de crearlo, transformarlo, fusionarlo o eliminarlo. Burgoa menciona:

El municipio entraña una entidad jurídico-política que tiene como elementos de su estructura formal una determinada comunidad humana, radicada en cierto espacio territorial, estos elementos, ónticos o naturales, por sí mismos, es decir, sin ninguna estructura jurídica, en la que se proclame su autonomía y la autarquía de la que hemos hablado, no constituyen el municipio, cuya fuente es el derecho fundamental del Estado al que pertenezcan. (1986, p. 817)

En base a lo anterior mencionado, se afirma que el municipio tiene origen desde la ley y su existencia depende de ella.

- *Teorías administrativas*: hacen hincapié en la formación del municipio como consecuencia de la descentralización administrativa territorial, que representa a la vez una forma de organización y tiene la responsabilidad de administrar con autonomía relativa en base a la administración pública estatal. Cabe mencionar que dicha teoría no está totalmente aceptada. Serra menciona:

La descentralización por región es una forma mixta, administrativa y política que organiza una entidad autónoma, hasta un cierto límite de ciertas necesidades ciudadinas y municipales, bajo un régimen jurídico especial que implica los siguientes elementos:

- a) Un núcleo de población agrupado en familias;
- b) Una porción determinada del territorio nacional;
- c) Determinadas necesidades colectivas —ciudadinas o municipales—, relacionadas principalmente con el gobierno de la ciudad y del territorio que comprende, con exclusión de los servicios federales y los de la entidad federativa. La forma más característica de la descentralización regional en el derecho constitucional y administrativo mexicano, es el municipio. (1981, p. 610)

Mencionado lo anterior, se puede comprender las distintas teorías que señalan el origen del municipio, y que ponen sobre la mesa el fundamento para el municipio mexicano.

Cabe mencionar que uno de los temas de gran importancia recae en el estudio de la autonomía municipal, que al igual que los municipios, este término cuenta modelos que pueden identificarse en: Francia, el "pouvoir municipal", Alemania, el "selbsverwaltung" y en Gran Bretaña, el "local self-government".

De acuerdo con Muñoz, los modelos del "pouvor municipal" y "local self-government":

En realidad, la idea de «local self-government» se desarrolló en Gran Bretaña casi simultáneamente con la del pouvoir municipal en Francia y otras semejantes que trataron de destacar el carácter de organizaciones naturales de los municipios, con posiciones jurídicas independientes del Estado. (2015, p. 134)

Con respecto a lo anterior, puede comprenderse la influencia exterior para la formación del municipio. Ahora bien, a continuación, se mencionan los puntos principales de la evolución del municipio, comentados en el capítulo primero de la presente tesis:

La cultura mexicana brinda a la sociedad el concepto de Municipio desde la aparición de los *Calpullis*, cuya forma de gobierno era dirigida por un consejo de ancianos ¹⁴ (Díaz, p. 72). El *Calpulli* era una organización social y territorial autosuficiente toda vez que las familias integrantes producían bienes necesarios y suficientes para su sobrevivencia.

Durante la época colonial el municipio funcionó como la célula principal para el régimen, pues representó, como lo es el ahora, la relación más cercana entre el pueblo y el poder público. La conquista bajo el mando de Hernán Cortés puso en marcha el establecimiento de esta institución para el dominio y control, del nuevo continente. Siendo el primero, de ellos, Villa Rica de la Vera Cruz el 22 de abril de 1519, cuyo nombre le fue dado por su llegada a tierra un jueves y desembarcado en viernes santo, algunos autores añaden que mencionado nombre fue dado además por la riqueza de la tierra.

Así pues, sin duda alguna, el movimiento de la independencia (1810 – 1821) fue una etapa importante para el Municipio, pues fue una instancia que facilitó la relación entre las autoridades coloniales y el ejecutivo.

Por su parte, la Constitución de Cádiz, promulgada el 19 de marzo de 1812 en España; y el 30 de septiembre del mismo año, en la Nueva España (Robles, 2005) fungió como un primer texto que contiene preceptos del municipio mexicano. Así pues, en dicha constitución se reguló a los municipios bajo el nombre de “Ayuntamientos” en el capítulo I del título VI de artículo 309 al 323.

¹⁴ Díaz, B. Historia de la conquista de la Nueva España, p.72

En referencial al Plan de Iguala, éste fue el texto que marcó la Independencia de México el 24 de febrero de 1821 y estableció que el gobierno quedaría al mando por el Ejército de las Tres Garantías, reconoció al ayuntamiento e identificó los problemas financieros que enfrentaba.

La Constitución de 1836 fue un punto clave para la reglamentación de los municipios, debido a que en su título sexto del artículo 22 al 26 se detalla su regulación.

Así pues, la Constitución de 1857 precisó en su artículo 40 que la voluntad del pueblo radicaba en constituirse en una República Federal, poniendo sobre la mesa la soberanía de los Estados en referencia a su régimen interior, sumado a que el papel de las Constituciones estatales tendría que estar alineadas al pacto federal. Generando así la división interna de las entidades y dando pie, al establecimiento del Municipio.

Sin lugar a dudas, en el período del Porfiriato el municipio tuvo su auge máximo de organización derivado de las disputas entre gobiernos liberales y centralistas. Así pues, es importante recordar hechos históricos que dieron a lugar a este cambio radical. Sumando al Movimiento Constitucionalista bajo la custodia de Venustiano Carranza, quien, en su junta con los jefes del Ejército Constitucionalista, así como en el Plan de Guadalupe (1914) propone la libertad municipal como institución constitucional, que fungiera como base de la organización de los Estados y como ejemplo de prácticas democráticas, así como las propuestas de Emiliano Zapata.

Después de 1917 hasta nuestros días, el municipio ha sufrido distintas reformas.

4.1.6.2 El Estado y sus finanzas.

Para explicar en qué consiste la estructura del Municipio en México, se expondrá en las siguientes líneas su relación con el Estado para después realizar un especial enfoque en el Municipio. Así pues, la relación con el Estado y las finanzas se fundamentan legalmente en la Carta Magna, donde cada uno de los Estados aceptó el federalismo bajo el esquema de convenios de coordinación fiscal y de colaboración administrativa. La asignación de recursos se realiza en base a la Ley de Ingresos de la Federación, que año con año se modifica pero que sin duda alguna tiene que ir alineada a lo expuesto en el Plan Nacional de Desarrollo.

En términos legales, la relación del Estado con la Federación reside en la Ley de Coordinación Fiscal cuyo objetivo es coordinar el sistema fiscal, con el fin de establecer la participación que corresponda a las haciendas públicas en los ingresos federales, así como la distribución de ingresos.

Las finanzas del Estado de Estado de Nuevo León se encuentran respaldadas en la Secretaría de Finanzas y Tesorería General del Estado, la cual se encarga de la administración financiera, fiscal y tributaria de la Hacienda Pública del Estado y que, también le corresponde las atribuciones que le concede la Constitución Política del Estado (Secretaría de finanzas, 2019).

En referencia a los ingresos, en la página oficial se han compartido los estados analíticos de los ingresos por trimestres correspondientes (como bien se señalan en las figuras siguientes). Dado ello, en el Estado de Nuevo León inicio el 2019 con ingresos totales aproximados de libre disposición de \$61,302,978,905.00 sumado a las transferencias federales etiquetadas por \$35,649,351,788.00; mientras que al segundo trimestre fueron de \$61,218,252,934.00 y \$36,163,055,063.00; existiendo así, una diferencia en los ingresos de libre disposición de \$84,725,971.00; y en los etiquetados de \$513,703,275.00, que

corresponde a una de las causas de la problemática entre la relación de los tres niveles de gobierno. Cabe mencionar que estos ingresos son estimados y por ende la variación, a lo que se percibe es que dichos recursos han aumentado, por lo que, ¿de qué manera puede explicar la cantidad de recursos asignados por la Federación vs la posibilidad de superar ese ingreso? Y a su vez ¿de qué manera se puede hacer más eficiente el uso del erario público cuantos estos recursos no son suficientes?

Cabe mencionar que, en reportes trimestrales del 2019 sobre la aplicación de los Recursos Federales en Nuevo León, la información presentada contiene información con poca claridad, por lo que esta no es de fácil entendimiento. La propuesta en torno a este tema gira en la estandarización de documentos para lograr una mejor transparencia y rendición de cuentas.

4.1.6.3 El Municipio y sus problemáticas.

Se explicaba en los apartados anteriores que una de las principales problemáticas corresponde a la autonomía financiera del Municipio. Pero más allá de eso, la reflexión se basa en aquello que es palpable o en su caso visible para los habitantes del Municipio, los parques, calles, alumbrado, recolección de basura, entre otros; considerando un recurso financiero justo para los Estados y Municipios. En otras palabras, la recaudación de impuestos debe aplicarse para los rubros que los habitantes necesitan, pero ¿qué sucede cuando el porcentaje de recaudación no es el mismo para el ejercicio? En este caso los Municipios no alcanzan su desarrollo y por tanto no existe una situación favorable para sus habitantes. Cabe destacar otro ejemplo en cuanto a que la recaudación de un Estado se encuentra por debajo del promedio, por acuerdo con la Federación, este Estado recibirá un mayor ingreso: sin embargo, ¿Por qué el Estado sigue siendo pobre? La inversión puesta en él no se refleja pues en México la problemática que lo limita es la corrupción.

Entonces, la situación de México puede entenderse desde dos vertientes, por un lado, el centralismo como freno para limitar la corrupción en los gobiernos locales, y por otro, la descentralización, que funge como el recurso financiero justo para el beneficio de los Estados con mayor recaudación. En septiembre de este año, el Secretario de Finanzas del gobierno de Chihuahua comentó en una entrevista que la Federación está siendo inequitativa en el aspecto financiero, por lo que:

Se apuntó que la recaudación federal participable la cobra la Federación por impuestos federales, siendo éstos en gran parte participables por las Entidades Federativas y los Municipios, además de formarse con los impuestos estipulados en los convenios de coordinación fiscal y en la propia Ley de Coordinación Fiscal.

La recaudación federal participable está sujeta a la actividad económica nacional, a ciertas variables financieras internacionales y a reformas tributarias implementadas, es decir, son factores que determinan los recursos transferidos a Entidades subnacionales, lo cual define un alto porcentaje de las políticas públicas, incluyendo la política de endeudamiento de los Estados y Municipios.

El secretario de finanzas de Chihuahua confió en que la revisión y análisis que se está dando en la Cámara de Diputados sirva para hacer las adecuaciones y se corrijan las disminuciones.

Con base en lo que el Estado aporta a la recaudación federal y, de acuerdo a los esfuerzos que se han hecho dentro de las finanzas locales, confía en que se corrija el trato a la Entidad y le otorguen más presupuesto.

(Estrada, 2019)

Dado ello, puede identificarse un área de oportunidad para la relación entre el Municipio y la Federación. Cabe destacar que las necesidades puntuales en la actualidad dependen del Municipio a tratar en la nación mexicana, debido en gran parte a la diversidad existente en México, no solo desde el aspecto financiero, sino que también social y cultural, por lo que las necesidades de los más de 2,400 Municipios son diferentes; sin embargo, las necesidades principales corresponden a los servicios públicos y seguridad.

La población en situación de pobreza de acuerdo con los datos del CONEVAL (2018) es de 52.8 millones que corresponde al 41.9% de la población total en México. En comparación con la población no pobre y no vulnerable que es representada por el 27.4 millones, es decir, un 21.9%. Por lo que, la brecha de desigualdad es amplia y, por ende, las problemáticas propias de los Municipios en México son diversas con tintes culturales y sociales.

Entonces, se obtienen dos conclusiones, la pobreza es una de las causas de la problemática entre los órdenes de gobierno debido a que representa diversidad tanto para los Municipios con una mayor recaudación de ingresos como para los que recaudan menos, por lo que, identificar las necesidades de cada uno de los Municipios permitirá rediseñar las leyes que fomenten una coordinación fiscal justa. Cabe destacar que otras de las características que permiten medir la pobreza y que, además, dan lugar a otras causas de las problemáticas entre los tres niveles de gobierno y la Federación corresponden al rezago educativo, el acceso a los servicios de salud, acceso a la alimentación, calidad y espacios de vivienda, así como a los servicios básicos en la vivienda.

Cabe destacar otro de los temas de gran importancia con respecto a la calidad y espacios de vivienda recae en el crecimiento poblacional y cómo este se atenderá, siendo en la creación de nuevas colonias ubicadas en la urbe o en su caso la migración a una multivivienda a precios accesibles para la población en la Zona Metropolitana. Y con ello, también la planeación de la ciudad con un enfoque

sustentable. Dado ello, tanto el Plan Nacional de Desarrollo como el Plan de Desarrollo Municipal son las bases que permiten sufragar dichas problemáticas, y, por ende, el elemento financiero para la realización de cada uno. Para el entendimiento detallado de las problemáticas de cada uno de los Municipios es necesario un estudio detallado.

Desde el aspecto legal, la Carta Magna es la base para la organización tanto financiera como administrativa del erario público en la nación mexicana. Por ende, es indispensable conocer la estructura y funcionamiento de los tres niveles de gobierno, poniendo especial énfasis en la organización del Municipio. Como bien se comentó en puntos anteriores la principal problemática radica en su autonomía financiera para subsanar cada una de las necesidades de la población, por ende, el esfuerzo hacia la descentralización es necesario para el funcionamiento eficaz y eficiente del erario público, dadas las expectativas y anhelos de los ciudadanos.

Desde un enfoque socio político, la participación ciudadana aumenta en relación a la forma en cómo se hace política en México. Dos de los documentos oficiales marcan la pauta a seguir en cuanto a política se refiere, siendo estos el Plan Nacional de Desarrollo y el Sistema Nacional de Coordinación Fiscal. En un análisis rápido del Plan Nacional de Desarrollo para el período 2018-2024, se identificó que este menciona a grandes rasgos las problemáticas de México sin brindar un plan a seguir para combatir dichas problemáticas de una manera clara y específica.

La administración actual liderada por Andrés Manuel López Obrador (2018-2021) triunfo debido al hartazgo de la sociedad en cuanto a la corrupción y la falta de transparencia y rendición de cuentas del rol de los políticos anteriores; sin embargo, al tercer trimestre de las acciones del gobierno en curso han sido cuestionables las acciones que han tomado en cuanto a temas de importancia nacional.

La descentralización fue una de las promesas de campaña; sin embargo, dicha propuesta aún se encuentra con tintes de desarrollo. Así pues, lo esencial a considerar para el análisis es el debate entre la descentralización y centralización de los recursos, esto con la finalidad de facilitar la coordinación fiscal entre el gobierno federal, estatal y sobre todo Municipal.

Así pues, la necesidad de una autonomía financiera cada día se hace presente, debido a las condiciones que los ciudadanos viven, es cierto que en los países con menor recaudación debe brindársele apoyo; sin embargo, los de mayor no deben ser castigados. En relación a ello, a continuación, se comenta la organización del gobierno local.

4.1.6.4 Estructura del ayuntamiento.

De acuerdo con el diccionario de la real academia española, el ayuntamiento se define como la *corporación compuesta por el alcalde y varios concejales para la administración de los intereses de un Municipio* (DRAE, 2019). En palabras de Camacho (2012, p. 109) este es:

El órgano de representación popular encargado del gobierno y de administración del Municipio. Es una asamblea colegiada, deliberante y de integración plural, pues es el principio de la representación proporcional que se encuentra en todos los Municipios que representen.

Basado en la legalidad, el artículo 115 constitucional fracción I, el ayuntamiento se integra por:

I. Cada Municipio será gobernado por un Ayuntamiento de elección popular directa, integrado por un Presidente Municipal y el número de regidores y síndicos que la ley determine. La competencia que esta Constitución otorga

al gobierno Municipal se ejercerá por el Ayuntamiento de manera exclusiva y no habrá autoridad intermedia alguna entre éste y el gobierno del Estado.

Debido a que México es una democracia, los integrantes del ayuntamiento son elegidos por los ciudadanos y, por lo tanto, representan los intereses de estos últimos. Dicha representación se realiza en sesiones de cabildo, en donde liberan los asuntos relacionados al Municipio.

4.1.6.4.1 Presidente Municipal.

El Presidente Municipal es el encargado de ejecutar las decisiones tomadas por el ayuntamiento, así como del funcionamiento de la administración pública Municipal. Dado ello, las atribuciones del Presidente Municipal consisten principalmente en presidir y dirigir sesiones del ayuntamiento, así como la ejecución de acuerdos del mismo. De igual manera, promulgan y publican en la Gaceta; asume la representación jurídica del Municipio, propone nombramientos, verifica las recaudaciones de contribuciones, inversión de fondos públicos, bienes del municipio, entre otros.

Siendo una de sus acciones verificar la recaudación de las contribuciones y demás ingresos propios, así como los fondos públicos y la administración de los bienes del Municipio.

4.1.6.4.2 Síndicos Municipales.

Los síndicos Municipales son los encargados de defender los intereses Municipales y de representar jurídicamente al ayuntamiento en los litigios a los que se enfrente. Así también, supervisa la gestión de la hacienda pública Municipal. Dentro de sus principales funciones se encuentra procurar, defender y promover los derechos del municipio, representar jurídicamente a los ayuntamientos, supervisar la caja de la

tesorería Municipal, gastos, multas, asistencia a visitas de inspección, inmuebles, registro público, recursos administrativos, por mencionar algunos.

Dado ello, los síndicos tienen una relación con el aspecto jurídico, financiero y administrativo del Municipio.

4.1.6.4.3 Regidores.

Los regidores son los miembros del ayuntamiento que tienen bajo su cargo diversas comisiones de la administración pública Municipal, por lo que, sus atribuciones consisten principalmente en asistir a las sesiones que celebre el ayuntamiento, tomar el lugar del Presidente Municipal en dado caso falte, atender la administración Municipal en caso de ser necesario, participar en comisiones, promover la participación ciudadana entre otras.

Así pues, el rol de los regidores es variado, pero no tan enfocado al área financiera. Una vez conocidas las problemáticas que enfrenta el Municipio, seguido de su estructura, es ahora momento de analizar las finanzas del Municipio de Monterrey del Estado de Nuevo León, debido a los intereses de la presente tesis doctoral.

4.2 Finanzas del Municipio de Monterrey

De acuerdo con el Honorable Congreso del Estado de Nuevo León (2019), en su decreto número 58 y con fundamento en lo dispuesto por el artículo 63 fracción X de la Constitución Política del Estado de Nuevo León, se autorizó el Presupuesto de Ingresos para el año de 2019, para el Municipio de Monterrey como se enmarca a continuación:

Tabla 11 *Ingresos de Nuevo León 2019*

| Municipio de Monterrey, Nuevo León | Ingresos |
|---------------------------------------------------------------------------------------|----------------------------|
| TOTAL: | \$ 6,301,332,473.55 |
| Impuestos: | 2,012,231,519.68 |
| Impuestos sobre los ingresos | 32,980,941.41 |
| Impuestos sobre el patrimonio | 1,950,580,758.40 |
| Accesorios | 28,669,819.87 |
| Derechos: | 317,775,662.47 |
| Derechos por el uso, goce, aprovechamiento o explotación de bienes de dominio público | 128,688,719.12 |
| Derechos por prestación de servicios | 181,645,669.53 |
| Otros derechos | 5,469,512.20 |
| Accesorios | 1,971,761.62 |
| Productos: | 183,984,315.13 |
| Productos de tipo corriente | 183,984,315.13 |
| Aprovechamientos | 320,014,203.57 |
| Aprovechamientos de tipo corriente | 320,014,203.57 |
| Participaciones y Aportaciones | 3,067,536,129.51 |
| Participaciones | 2,282,165,469.91 |
| Aportaciones | 785,370,659.60 |
| Transferencias, Asignaciones, Subsidios y Otras Ayudas | 162,742,493.76 |
| Subsidios y Subvenciones | 162,742,493.76 |
| Ingresos derivados de Financiamientos | 237,048,149.43 |
| Endeudamiento Interno | 237,048,149.43 |

Elaboración propia. Fuente: Honorable Congreso del Estado de NL

De acuerdo con la Ley de Ingresos del Estado de Nuevo León para el ejercicio fiscal de 2019, los ingresos totales fueron de 101,459,191,528 (H. Congreso del Estado de Nuevo León, 2018), mientras que en el Municipio de Monterrey los ingresos totales fueron de 6,301,332,473.55, es decir, los ingresos de Monterrey representan el 6.2% del total del Estado.

Así pues, es importante hacer notar el monto de total de participaciones y aportaciones corresponde a \$3,067,536,129.51. Cabe mencionar de igual manera el Presupuesto de Ingresos para el año de 2020, el se puede visualizar en la siguiente tabla.

Tabla 12 *Ingresos de Nuevo León 2020*

| Municipio de Monterrey, Nuevo León | Ingresos |
|---------------------------------------------------------------------------------------|----------------------------|
| TOTAL: | \$ 6,738,264,108.77 |
| Impuestos: | 2,003,080,233.59 |
| Impuestos sobre los ingresos | 30,331,919.45 |
| Impuestos sobre el patrimonio | 1,941,873,098.43 |
| Accesorios | 30,875,215.71 |
| Derechos: | 322,206,102.76 |
| Derechos por el uso, goce, aprovechamiento o explotación de bienes de dominio público | 124,626,099.47 |
| Derechos por prestación de servicios | 173,956,330.84 |
| Otros derechos | 20,325,813.80 |
| Accesorios de Derechos | 3,297,858.65 |
| Participaciones y Aportaciones | 3,408,419,720.66 |
| Participaciones | 2,482,195,442.04 |
| Aportaciones | 926,224,278.62 |
| Transferencias, Asignaciones, Subsidios y Otras Ayudas | 150,217,678.34 |
| Subsidios y Subvenciones | 150,217,678.34 |
| Ingresos derivados de Financiamientos | 320,869,719.47 |
| Financiamiento Interno | 320,869,719.47 |
| Cuotas y Aportaciones de seguridad social | 0 |
| Contribuciones de mejoras | 0 |
| Productos: | 231,197,813.94 |
| Aprovechamientos | 302,272,840.01 |

Elaboración propia. Fuente: Honorable Congreso del Estado de NL

Como bien se puede observar para el año 2020 los ingresos aumentaron por un monto de \$436,931,635.22 pesos mexicanos. Cabe mencionar un que el Decreto

231, en el que se expide el Presupuesto de Ingresos del 2020, el papel del municipio:

Artículo Segundo.- Se autoriza que, cuando el Municipio mencionado en el presente Decreto, recaude cantidades superiores a las que resulten conforme a lo presupuestadas, el Presidente Municipal, podrá aplicarlas en los distintos renglones previa autorización del R. Ayuntamiento, mismo que deberá vigilar las prioridades que conforman el Presupuesto de Egresos del ejercicio fiscal correspondiente, en los términos de lo señalado en el Artículo 14 de la Ley de Disciplina Financiera de las Entidades Federativas y los Municipios, y los transitorios de referida Ley, publicados en el Diario Oficial de la Federación en fecha de 30 de enero de 2018, además con lo señalado en la Ley de Gobierno Municipal del Estado de Nuevo León, en el Título Noveno, en su capítulo III, denominado “De Los Presupuestos de Egresos”.

(Honorable Congreso del Estado de Nuevo León, 2020)

Este artículo segundo de dicho decreto es de gran relevancia para el ejercicio del municipio, y que citando al artículo 14 de la Ley de Disciplina Financiera de las Entidades Federativas y los Municipios:

Artículo 14.- Los Ingresos excedentes derivados de Ingresos de libre disposición de las Entidades Federativas, deberán ser destinados a los siguientes conceptos:

I. Para la amortización anticipada de la Deuda Pública, el pago de adeudos de ejercicios fiscales anteriores, pasivos circulantes y otras obligaciones, en cuyos contratos se haya pactado el pago anticipado sin incurrir en penalidades y representen una disminución del saldo registrado en la cuenta pública del cierre del ejercicio inmediato anterior, así como el pago de

sentencias definitivas emitidas por la autoridad competente, la aportación a fondos para desastres naturales y de pensiones, conforme a lo siguiente:

- a) Cuando la Entidad Federativa se clasifique en un nivel de endeudamiento elevado, de acuerdo al Sistema de Alertas, cuando menos el 50 por ciento;
- b) Cuando la Entidad Federativa se clasifique en un nivel de endeudamiento en observación, de acuerdo al Sistema de Alertas, cuando menos el 30 por ciento, y

En su caso, el remanente para:

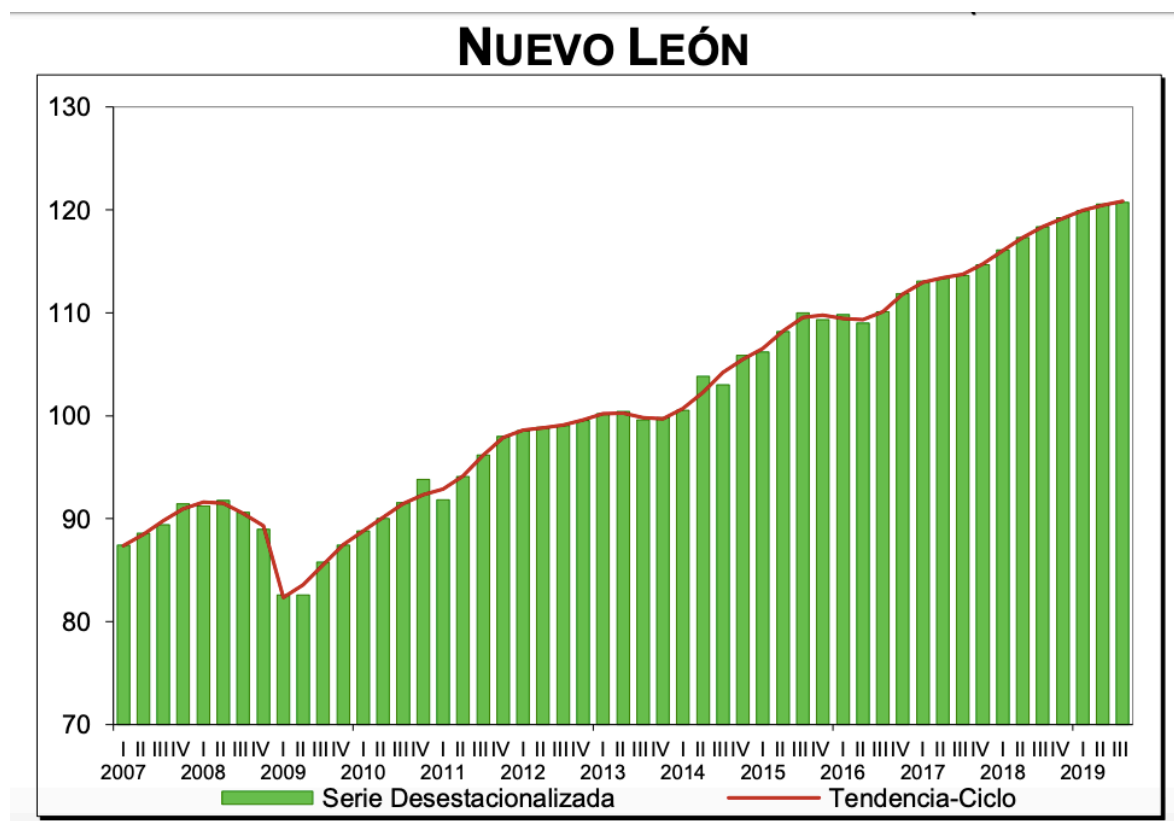
- a) Inversión pública productiva, a través de un fondo que se constituya para tal efecto, con el fin de que los recursos correspondientes se ejerzan a más tardar en el ejercicio inmediato siguiente, y
- b) La creación de un fondo cuyo objetivo sea compensar la caída de Ingresos de libre disposición de ejercicios subsecuentes.

Los Ingresos excedentes derivados de Ingresos de libre disposición de las Entidades Federativas podrán destinarse a los rubros mencionados en el presente artículo, sin limitación alguna, siempre y cuando la Entidad Federativa se clasifique en un nivel de endeudamiento sostenible de acuerdo al Sistema de Alertas.

(Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, 2018)

Qué, en términos generales, el municipio tiene hasta cierto punto puede ejercer el ingreso, pero de manera muy contralada, entonces ¿puede llamarse municipio autónomo? A pesar de su situación, Nuevo León se ha distinguido por ser un Estado con gran crecimiento económico, como bien se puede observar en la siguiente figura.

Figura 3 *Indicador Trimestral de la Actividad Económica Estatal*



Fuente: INEGI, 2019¹⁵

Así pues, queda claro que la autonomía municipal de los municipios de Nuevo León, en referencia al de Monterrey, representa un detonante para el crecimiento del Estado y a la vez, la generación de bienestar. En un capítulo posterior a este, se detallarán la situación actual del Municipio de Monterrey en cuanto a la ejecución de los ingresos, es decir, el gasto.

Conclusiones

Urge una renovación de normas y leyes que permitan una autonomía financiera Municipal. México tiene que ser pionero en este rubro frente a otros

¹⁵ Para mayor información véase: https://www.inegi.org.mx/contenidos/saladeprensa/boletines/2020/itaee/itaee2020_01.pdf

países América Latina, con la finalidad de que más países se sumen a esta iniciativa que aún se encuentra en el tintero.

A lo largo del presente capítulo, se hizo un análisis comparativo entre los países más representativos de América Latina que han luchado por la autonomía Municipal desde un enfoque global – local, y después se identificó la radiografía de la autonomía Municipal, desde el fundamento legal hasta su financiamiento en México para finalizar con el Estado de Nuevo León.

Como conclusiones de este trabajo se identificó una incoherencia en el aspecto legal y la práctica de las constituciones de América Latina, que por un lado es el diseño de la Constitución, descentralización, centralización y por otro, problemáticas aledañas al ejercicio, sea la corrupción.

La autonomía financiera Municipal en América Latina incluyendo la nación mexicana en la práctica se encuentra aún en el tintero y manifiesta la incongruencia existente con el fundamento legal que las avala. Una excepción sobre la autonomía financiera Municipal es el Municipio de Diadema en Brasil. En comparación con Nicaragua, en cuya Constitución se ha puesto sobre la mesa las capacidades financieras del Municipio; sin embargo, en la distribución de recursos está yace la desigualdad, por lo que los conceptos de centralismo y descentralización siguen presentes.

Acabar con el federalismo arcaico es una misión posible, por ende, urge una renovación que termine con la centralización y las fórmulas que tanto han dañado a los Municipios. Que como bien se ha visto, otro de los principales problemas para el desarrollo del Municipio corresponde a la centralización de los recursos financieros por parte de la Federación y que en algunos Municipios de otros países solo fungen como una figura para la ejecución de recursos. La descentralización por su parte, es una opción para el desarrollo del Municipio, pero además manifiesta el deber ser de la ley. Cabe mencionar que, la relación de la autonomía financiera

Municipal se relaciona con el desarrollo político de su gobierno. Esto debido a que en las Constituciones de cada país se han definido los términos por los cuales el Municipio debe regirse.

La corrupción es vista como uno de los catalizadores para la centralización de los recursos debido al rol que representan los servidores / funcionarios públicos frente al erario público; sin embargo, el centralismo es limita el desarrollo del Municipio. No es posible seguir en este orden de ideas para el fomento y desarrollo del Estado de Derecho en México.

El Municipio con mayores cambios a nivel legal ha sido el de Diadema en Brasil, que ha sido conocido por evolución desde su contexto legal, institucional y político, desde que la Constitución de 1988 avaló las cuestiones Municipales en el área social y financiera.

Chile es un país que el tema de autonomía financiera Municipal es un poco cuestionable, debido a que en el artículo 19 de la Constitución Política establece que los tributos recaudados son del patrimonio de la nación. Al decir que el Municipio si es autónomo, pero que el Estado es el administrador principal genera controversias entre las competencias y capacidades del Municipio.

Costa Rica ha trabajado la transparencia y la participación ciudadana, y en referencia a la autonomía Municipal, su papel aun no es tan claro. En su artículo 175 Constitucional, los Municipios cuentan con la capacidad de elaborar sus presupuestos, sin embargo, el que autoriza si estos pueden ser utilizados en la Contraloría. Resultando de igual manera una autonomía financiera Municipal mixta.

En referencia a Argentina, su artículo 123 Constitucional fundamenta que el país goza de autonomía Municipal, pero en cuanto la financiera, los Municipios en ciertos sectores, como el de salud, son administradas por el Estado, tal cual se aprecia en su artículo 14 bis. Así también, y con énfasis en la búsqueda de una

autonomía se creó un régimen de descentralización administrativa, por lo que se comprueba que las fórmulas centralizadoras han demostrado su incapacidad de hacer frente a todas las necesidades de desarrollo.

Nicaragua presenta una situación un tanto similar a México, esto debido a que esta nación goza autonomía; sin embargo, beneficia a los Estados vulnerables, tal cual se enmarca en su artículo 176 Constitucional. Sin embargo, uno de los temas a discusión consiste en la distribución de sus recursos, la cual no es equitativa.

México, país donde la Constitución fundamenta y brinda capacidades al Municipio, pero a la vez violenta las normas y leyes en torno a la autonomía financiera Municipal debido a la existencia de corrupción desconfiando de los Municipios para el correcto ejercicio del erario público. Es decir, manifiesta incongruencia entre lo legalmente escrito y la práctica.

El Estado de Nuevo León, pionero en desarrollo industrial y gran productor de dinero en México, es uno de los Estados que, con respecto a la producción y desarrollo económico, sus acciones no satisfacen las necesidades de los regiomontanos e incluso, ciertas acciones son paradas por falta de recursos.

En pocas palabras, el actual fundamento legal tiene que ser renovado y adecuado a la realidad mexicana para garantizar el bienestar presente y futuro de los ciudadanos. Lo cual pone sobre la mesa la relación entre el capítulo primero hasta este último, en el cual se observan que tanto el origen del municipio, como el federalismo fiscal, seguido del estudio de casos para el análisis de la perspectiva global en países latinoamericanos en comparación con México. Así pues se deduce que el papel del Municipio para el desarrollo del Estado y país es fundamental y por ello, en el siguiente capítulo se comentará a detalle sobre la gobernanza y gobernabilidad.

Capítulo 5. Hacia una nueva era de gobernanza y gobernabilidad en la gestión pública Municipal.

Introducción

La gobernabilidad y gobernanza son aspectos relevantes para el estudio de la gestión Municipal, esto debido a que existe una falta de claridad en la definición de tales conceptos para el ejercicio de estos órdenes de gobierno. Dado ello, en el presente capítulo se busca comprender el significado de gobernanza y gobernabilidad, concepto presente en términos como crisis, Estado fallido o débil, ingobernabilidad, orden, o buen gobierno con la intención de que los gobiernos locales sean capaces de discernir entre ambos. Esto con la finalidad de comprobar la hipótesis presentada en este estudio en cuanto a que la coordinación entre el Estado, Federación y Municipio aumentará la negociación de repartición de recursos financieros que inciden en una plena gobernanza en el Municipio de Monterrey a través iniciativas que afectan distintas esferas de la estructura política, económica y social.

Como bien menciona Castillo (2017) las nociones de gobernanza y gobernabilidad están hoy en medio del debate académico y político que gira alrededor de la pregunta históricamente formulada acerca de cómo gobernar. Por lo que, diversos autores afirman que estamos ante una transformación del Estado y la sociedad, en donde el primero no posee la experiencia, el conocimiento, los recursos económicos y políticos suficientes para gobernar por sí sólo, por ende, necesita, entonces, entrelazar esfuerzos con otros actores que hacen parte del escenario global.

El motivo principal de este estudio es comprender la gobernabilidad a través

de una revisión literaria para encontrar semejanzas y diferencias en la creación de dicho concepto. Por lo que, los resultados principales de dicho tema se enfocan en los que comentará en los siguientes párrafos.

Cuestiones importantes a mencionar es que la gobernabilidad hace referencia a la capacidad de gobernar, separando su relación directa con la sociedad, por lo que la responsabilidad recae en el gobierno y no en la sociedad.

Así pues, la gobernabilidad se conforma por dos grandes elementos. El primero se refiere al régimen político, que de acuerdo con el Diccionario de la Real Academia Española (2019) es sistema político por el que se rige una nación; y, que en el caso de México se consagra en el artículo 40 Constitucional que menciona que los Estados están unidos en un Federación.

Sin embargo, este primer elemento ha quedado excluido. El otro se refiere a las políticas públicas, tema que en nuestros días ha tomado gran relevancia sobre todo cuando se trata del bienestar de la sociedad.

Así pues, la gobernabilidad es un proceso que va de la mano con las políticas públicas y cuyos resultados son el orden, la estabilidad o la crisis, por ende, es una capacidad del gobierno y no un producto de su relación con la sociedad, por lo que la gobernanza y el buen gobierno son herramientas complementarias de la gobernabilidad, es decir, no sustituyen la labor de esta última.

Así también, la gobernabilidad se relaciona con la agenda de gobierno, con la finalidad de poner sobre la mesa las fortalezas, oportunidades y amenazas del gobierno. En capítulos posteriores se comentará a detalle sobre la agenda de gobierno del Municipio de Monterrey, con la intención de dar a conocer en la práctica y contemporaneidad cómo se organiza y funciona este Municipio en base a los conceptos analizados en los capítulos anteriores.

Dado ello, la estructura del presente capítulo expone las aproximaciones conceptuales de ambos conceptos, para después exponer las diferencias, seguido de su importancia en nuestros días, para finalmente cerrar con un breve análisis de la gobernabilidad en el Municipio de Monterrey.

5.1 Aproximaciones conceptuales

Tanto la gobernanza como la gobernabilidad han sido conceptos que se han confundido debido a su conformación con el pasar de los años. Estos dos conceptos parecen tratar de explicar la relación entre el gobierno y los ciudadanos; sin embargo, cada uno se enfoca en distintos elementos, mismos que brindan la posibilidad de diferenciarlos para así entender su importancia y su aplicación en la contemporaneidad. Para fines de la presente tesis doctoral, se pondrá especial atención a la gobernanza, debido, a que se busca una gobernanza eficaz. Entonces, en los párrafos siguientes y a través de un recorrido literario se busca consolidar ambas definiciones.

5.1.1 Gobernanza.

En referencia a la gobernanza, esta puede ser abordada desde la evolución del Estado y su entorno, que permiten conocer sus transformaciones y aportaciones teóricas al campo, por mencionar alguno el derecho público. El término gobernanza también adquiere relevancia a partir de los años noventa, con posterioridad a la caída del muro de Berlín (1989), la desintegración de la URSS y luego de la constatación de las insuficiencias de los resultados prácticos del Consenso de Washington (Bayón, 2018, p. 7). Entonces, se puede decir que este concepto nace desde la aportación académica de los organismos y agencias internacionales, y que representa la evolución del Estado y de la apreciación del mismo. Cabe mencionar, de igual manera la importancia de su aplicabilidad, debido a que: “la gobernanza es un término frecuentemente utilizado tanto por los científicos sociales como por los

desarrolladores sin una definición consensuada y aceptada por todos” (Pierre y Peters, 2000, p. 7), por mencionar como ejemplo gobernanza global en términos de justicia, gobernanza científica, entre otros.

Así pues, de acuerdo con Pierre (2000) citado en Castillo (2019), la gobernanza puede entenderse como un proceso de adaptación de los gobiernos a sus entornos externos, en el que los actores públicos y privados se alían y comprometen en la intención de regular los conflictos relacionales de la sociedad. El segundo tiene que ver con la capacidad de gobernar las instituciones gestionando y coordinando las relaciones con los actores e intereses privados y no gubernamentales, es decir, “este pragmatismo de gobernanza no está relacionado con la mera tecnicidad de la decisión del gobierno, sino con la apertura, cuestionamiento y orientación la actividad del Estado hacia los intereses públicos” (Ordoñez y De Paz, 2017, p. 186). Así pues, se puede entender de igual manera la complejidad del concepto de gobernanza y, por ende, es importante comprender las aportaciones intelectuales en referencia a esta.

Tabla 13 *Gobernanza*

| Aportaciones 1 | Aportaciones 2 |
|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| La primera se preocupa por la eficacia y eficiencia de las redes de gobernanza y su capacidad para abordar problemas colectivos inciertos y complejos. | Su enfoque se basa en calidad democrática de las redes. |
| <i>Network governance</i> : modelo democrático. Importancia del concepto en el ámbito económico, pero también contrasta su importancia entre las jerarquías con la burocracia. (Powell, 1990) | Sus riesgos son por representatividad, especialmente por el peso desproporcionado que se tiende a otorgar a los actores institucionales y empresariales en detrimento de los actores comunitarios (Swyngedouw, 2005) |
| Nace “la red” como la capacidad de la gobernanza en gestionarla. Por lo que implica la complejidad, la heterogeneidad y la multiplicidad de su ejecución en un asunto o territorio. | |
| La naturaleza de la gobernanza: multinivel y multimodal. Relación con actores privados en procesos políticos. | |

Es importante la existencia de
institucionalización estable y rutinaria.

Interdependencia: en referencia a los
problemas, objetivos y resultados.

Tabla de elaboración propia. Fuente: Castillo, Joaquín (2019)

Entonces, la gobernanza es un punto de partida sociocéntrico que se focaliza en la coordinación y forma varios tipos de interacción públicas-privadas, formales e informales (Pierre y Peters, 2000 p. 3). Así pues y haciendo referencia a las redes, es importante comprender cómo se llevan a cabo las redes desde la gobernanza. Blanco y Gomá añaden a este estudio que: “El Estado cede y resitúa a la baja sus capacidades de gobierno, ante el fortalecimiento simultáneo de un nuevo eje territorios-globalidad. El fortalecimiento del ámbito local viene definido por la configuración en red de estos espacios” (2002, p. 23).

Por lo que, se pueden comprender dichos espacios desde la participación de actores públicos y sociales que permiten su interacción en la generación de bienestar, nuevas visiones. Así pues, se agrega al análisis otro concepto que permite determinar la acción de la gobernanza, siendo la estas las políticas públicas, que permiten la participación oficial de más actores, es decir, colaboración entre actores públicos o privados.

Bayón menciona que la gobernanza:

Está asociado al Estado como agente promotor y gestor de la economía, a su capacidad económica, financiera y administrativa; a su vez, se relaciona el personal capacitado e innovador. Con él se designa la eficacia, calidad y buena orientación de la intervención del Estado, que le proporciona buena parte de su legitimidad en lo que a veces se define como una «nueva forma de gobernar», la cual es común coligar con la globalización. Es una noción

que busca –antes que imponer un modelo– describir una transformación sistémica compleja, que se produce a distintos niveles (de lo local a lo mundial) y en distintas esferas (sector público, privado y social). (2018)

Manteniendo sobre la mesa la concepción de gobernanza y su relación con las políticas públicas como parte fundamental del concepto, en el que también se han encontrado características:

- Incluye la participación de actores no estatales;
- Refiere instituciones y actores;
- Incluye la relación de actores con instituciones;
- Considera importantes niveles de autonomía de las instituciones frente al gobierno;
- Considera la participación de los actores a través de redes;
- Considera importantes niveles de autonomía de las instituciones frente al gobierno; y,
- Implica la descentralización y fragmentación de los procesos de gestión.

(Jiménez, 2008)

Entonces, la gobernanza en un término global que va desde los actores, su participación, autonomía, procesos, entre otros. Aguilar menciona que:

El enfoque de la gobernanza representa en las actuales condiciones un enfoque apropiado. Coyunturalmente, porque al considerarse conforme al guión transicionista que en muchos de nuestros países ya ha sucedido satisfactoriamente la transición democrática, entonces el problema consiste en que el gobierno democrático acredite ser un agente capaz de dirección, coordinación y articulación de sus sociedades, con resultados relevantes. Se trata del paso de la democracia como doctrina de forma de gobierno a la

democracia como gobierno con capacidad gubernativa. (2006, p. 34)

Dado ello, a continuación, se procede a compartir la definición de gobernabilidad.

5.1.2 Gobernabilidad.

En referencia a la gobernabilidad su definición se establece va dirigida a qué es el Estado o como debería serlo. El concepto nace gracias a la Comisión trilateral sobre gobernabilidad de las democracias¹⁶, que si bien tomo lugar en la década de los setenta debido al desempeño de las democracias industrializadas. Es decir, dicha comisión, representó el papel en cuanto a la gobernabilidad de las grandes potencias, América del Norte, Europa y Japón, con el fin de impulsar la cooperación entre estas regiones. Por lo que, dicho informe puede considerarse como el promotor de la gobernabilidad. Así también, se mencionó en dicho informe que los problemas de la no gobernabilidad (in) en las democracias de los países industrializados se derivaron de la promesa excesiva del “Estado de bienestar” provenientes de distintos grupos sociales, dando lugar a la crisis fiscal, falta de capacidad para la resolución de problemas en estos ámbitos.

Dicho análisis dio a lugar una reconfiguración del papel del Estado y de los ciudadanos, por un lado, el primero otorga responsabilidades al segundo y por otro, se gestan los conceptos de nueva gestión pública y gobernanza. Bayón comenta:

En el origen del término gobernabilidad fueron determinante las crisis económicas asociadas al incremento de los precios del petróleo y los conflictos políticos que se produjeron en esa década, en particular, los derivados de la Guerra de Vietnam y el escándalo Watergate; así como la

¹⁶ Dicho informe fue escrito por Michel Crozier, Samuel Huntington y Joji Watanuki

puja del neoliberalismo contra el keynesianismo y las ideas vinculadas al “Estado del Bienestar”. (2018, p. 7)

En el caso de América Latina, la problemática ha consistido en la incapacidad de los Estados para administrar el gobierno. Por lo que, sale a la luz la importancia de análisis de este concepto tomando como base los resultados de *crisis de la democracia*.

Así pues, la gobernabilidad se define, entonces, como: “la habilidad de los gobiernos por dar dirección a las economías, sociedades y comunidades políticas en las que gobiernan y hacerlo efectivamente”. (Dahrendor, 1980)

Retomando nuevamente el trabajo de Crozier *et al.* (1975), la situación en aquellos años se podía comprender como:

- Erosión de la autoridad. De hecho, la expresión de Huntington es la siguiente: “La vitalidad de la democracia en los años sesenta, manifestada por el aumento de participación política, generó problemas para la gobernabilidad de la democracia en los años sesenta, derivados de la disminución de la confianza del público en la autoridad del gobierno”. Por su parte, Pasquino señaló que la disminución de confianza de los ciudadanos respecto de las instituciones de gobierno y la falta de credibilidad en los gobernantes provocan automáticamente una disminución de las capacidades de estos últimos para afrontar los problemas, en un círculo vicioso que puede definirse como la espiral de la ingobernabilidad.
- El segundo argumento del Informe se refiere a la sobrecarga del gobierno, en el sentido de que la disponibilidad del Estado para intervenir en las relaciones sociales provoca un enorme aumento de las demandas dirigidas a las instituciones políticas, lo que determina una parálisis por sobrecarga de demandas.
- En tercer término, el Informe se refiere a la intensificación de la competencia

política, con el consiguiente exceso de democracia y la desagregación de intereses

- Por último, el cuarto aspecto señalado en el Informe para la Comisión Tripartita se centró en el incremento del provincialismo nacionalista en la política exterior, desde las presiones ejercidas por la sociedad respecto de sus necesidades interiores.

(Ojeda, 2001, p. 240-241)

Dichos planteamientos deben considerarse que son originarios de tres perspectivas diferentes y que, para el caso de México y América Latina, las causas de los problemas económico, político y sociales se comprenden de distinta manera. Entonces, la amenaza para la democracia puede entenderse desde la demanda y las capacidades con las que este cuente para cubrirlas. Crozier *et al.* mencionan:

- La búsqueda de las virtudes democráticas de equidad e individualismo ha conducido a la deslegitimación de la autoridad y pérdida de la confianza en su liderazgo.
- La expansión democrática de la participación política que ha saturado los gobiernos y creado un desequilibrio en la expansión de las actividades gubernamentales.
- La competencia política, esencial a las democracias, ha conducido a una dispersión de los intereses y a la fragmentación de los partidos políticos, dificultando la formación de consensos que faciliten la decisión e implementación de políticas públicas.

(1975)

Uno de los puntos interesantes de la comisión trilateral residió hacia el problema de gobernabilidad de las democracias donde ambas mencionaban la

importancia de las acciones concretas de cada uno de los gobiernos democráticos, mismos que pueden generar la destrucción de las instituciones democráticas desde una perspectiva basada en el Estado de bienestar, término que particularmente es un referente para la acción del gobierno en suelo mexicano. En referencia al estudio Crozier *et al.* (1975), los principales problemas devinieron de la inflación y de los déficits presupuestales proponiendo para beneficio de la sociedad un espacio de acción más grande y poniendo sobre la mesa los aspectos positivos y negativos de su concepto rector, el estado de bienestar.

Con respecto al Estado de bienestar y de la nueva perspectiva de cómo abordar dicha problemática, Rodríguez menciona: “De este modo, comienzan a cobrar fuerza a nivel global, los planteamientos neo-liberales que abogaban por la reducción del papel del Estado y el privilegio de las soluciones de mercado, las cuales asignarían de forma más eficiente los recursos” (2011).

Aguilar en su obra, *Gobernanza y gestión pública* hace referencia a que el aporte de Crozier, Huntington y Watanuki en la comisión trilateral fue:

De un corte en los planteamientos y conceptos politológicos tradicionales porque no centra la crisis probable de las democracias sociales en el nivel del Estado ni en el régimen político y tampoco en el sistema económico de mercado, sino en el gobierno, en el gobierno mismo y específicamente en el proceso de gobernar, en sus características decisionales, organizativas y operativas. (2006)

Mencionando, además, la “sobrecarga” estructural del Estado social, la crisis tanto fiscal, administrativa o política, el gobierno democrático en modo social como un riesgo para perder la capacidad de gobernar a la sociedad. Por lo que, ¿de qué manera la gobernabilidad podría mejorar la coordinación entre los tres ámbitos de gobierno? Si bien, en capítulos anteriores se ha comentado sobre los antecedentes

del Municipio, la coordinación fiscal, entre otros, pero además y como posteriormente se abordará al comentar la situación real hasta nuestros días (2019), uno de los temas con mayor impacto recae en el aspecto social debido a la corrupción que emana del país y qué bajo estas ideas, el gobierno federal (2018-2024) ha tomado decisiones concernientes al respecto, sobre todo en el aspecto financiero “política de austeridad” con la finalidad de brindar más a los que menos tienen, y a la vez, una erradicar la corrupción, dando lugar al cuestionamiento sí, un gobierno así puede ser gobernable vs ingobernable, Aguilar comenta al respecto:

La probabilidad de que la creciente demanda social, estimulada por los derechos sociales garantizados y por las promesas sociales desbordadas de los partidos en busca del voto, rebase las capacidades fiscales, administrativas y de autoridad política de los gobiernos se debe principalmente al patrón de gobernación de los gobiernos de los Estados sociales, que en los años de la posguerra han construido su legitimidad (la estima y confianza social) no sólo ni ante todo con referencia a la aplicación de leyes universales (el criterio de legalidad) sino mediante el discurso de una ideología igualitaria o equitativa de bienestar que se materializa en la provisión de bienes y servicios a sus ciudadanos (el criterio de racionalidad), cuyos monto, modo y destinatarios son determinados por las negociaciones que entablan el gobierno, los partidos políticos y particularmente las corporaciones del capital y del trabajo (“triángulos de hierro”, “neocorporativismo”, “pluralismo” de grupos de interés...) sobre el crecimiento económico del país. (2006, p. 45)

Así pues, se obtiene que existe una relación entre los hechos y la opinión pública respecto a ellos, traducido a términos económicos y sociales, por lo que la gobernabilidad, entonces es la capacidad de gobernar. Cabe destacar, además que la democracia y gobernabilidad son conceptos que se relacionan, Ojeda asevera:

Gobernabilidad y democracia son dos temas interrelacionados al implicar la acción conjunta del gobierno y la sociedad y, víctimas de sus propios e irreversibles procesos entrópicos, tarde o temprano los países de la gran periferia del sistema mundial se convierten en Entidades difíciles de gobernar. (2001, p. 239)

Así pues, las aproximaciones conceptuales de gobernabilidad, por un lado, brindan un debate conceptual con gobernanza, mientras que, por otro, cuestionan su poder, su capacidad, tachándolo de conservador. Ahora bien, que uno de los puntos medulares de la discusión sobre el concepto de gobernabilidad es el aspecto financiero, y que como se mencionó al inicio, la causa principal de que se llevara a cabo la comisión trilateral consistió en la crisis financiera, por lo que otro ejemplo de la importancia de gobernabilidad recae en las consecuencias que produjo la crisis del 2008 al afectar el ámbito socio político, poniendo en tela de juicio la existencia de la crisis de gobierno y Estado. En relación a esta idea Aguilar, identifica dos niveles, siendo:

Hay dos niveles de reflexión y discusión, uno mayor e integral, que se refiere a la estructura de la sociedad, a su economía política, a las relaciones establecidas entre Estado y mercado; un segundo nivel, de menor alcance, que se refiere a los patrones, principios e instrumentos que emplea el gobierno para dirigir y administrar a su sociedad. (...) El gobierno no es el Estado, pero los errores de los gobiernos cimbran al Estado, y más temprano que tarde obligan a cambios en su Constitución y estructura normativa. (2010, p. 189)

Así pues, lo anterior refuerza la relación entre de la gobernabilidad y el ámbito económico, proponiendo así características del concepto de gobernabilidad. Dado ello, define Aguilar que la gobernabilidad:

La cuestión de la gobernabilidad es subsumida por la de la gobernanza, que la compendia, y va de suyo que gobernabilidad no es conceptualmente sinónimo de gobernanza, pues las dos hacen referencia a distintas interrogantes y realidades, aunque graviten alrededor de la problemática del gobierno o dirección de la sociedad. (2006)

Por otro lado, existen opiniones encontradas. Desde la perspectiva de Córdova (1996), quien analiza la idea de "ingobernabilidad" como instrumento del llamado neoliberalismo para enfrentar la crisis política y económica producida por los "excesos democráticos" del Estado benefactor, y los peligros autoritarios que lleva implícito el concepto mismo de gobernabilidad; y Fernández (2007). Ambos proponen reconfigurar la democracia con la finalidad de encontrar una eficiencia gubernamental.

En suma, el concepto de gobernabilidad, entonces se refiere al desempeño del gobierno. Su objetivo principal es lograr el correcto funcionamiento del gobierno, y, además, esta puede ser entendida como una herramienta en base a los intereses del gobernante.

Asimismo, se puso sobre la mesa los factores económicos, políticos y sociales para evaluar la gobernabilidad, haciendo especial énfasis en el estado de bienestar, que si el Estado le apuesta a este rubro y no tiene los suficientes recursos dará lugar al concepto de ingobernabilidad, crisis económica o crisis social como bien se puede observar en nuestros días tanto en el gobierno Federal bajo la administración de Andrés Manuel López Obrador, Estatal por Jaime Rodríguez Calderón, y Municipal por el Lic. Adrián de la Garza.

Dentro del aspecto académico para el mejor entendimiento del concepto de la gobernabilidad, se encuentra la teoría política latinoamericana, que combina la

historia y los métodos para el entendimiento de la gobernabilidad, que al final la describe como un producto social con una participación importante del gobierno sobre todo por las acciones que este puede realizar desde el aspecto ejecutivo, legislativo y judicial, en relación a su papel con otros elementos clave, como el gobierno local, estatal, partidos políticos, leyes, es decir el régimen político.

Desde la opinión de Tomassini, la gobernabilidad democrática:

Se debe al “triunfo de la sociedad sobre el Estado”:

- La crisis del modelo económico-social;
- El proceso de la globalización, que abarca no solo la esfera económica sino todas las esferas de la vida personal y social;
- La emergencia de una nueva base socio-tecnológica mucho más difusa que la del pasado;
- La revaloración de la sociedad civil en comparación con el Estado, en pro de su fortalecimiento y capacidad de exigir al Estado;
- La aparición de una sociedad de organizaciones como articuladoras del conocimiento de la sociedad civil y como formas de empoderamiento de la misma; y,
- Las múltiples diferenciaciones, nichos o fracturas de intereses, culturas, ingresos, educación, capacidades, iniciativas, oportunidades, inserción laboral o social.

(1996)

Así pues, la gobernabilidad es considerada como un producto social que deviene de la relación entre gobernantes y gobernados. Con respecto a ello, Aguilar (2010) hace hincapié en el papel de la acción colectiva frente a los problemas sociales como un motor de desarrollo de la sociedad. Por su parte Camou (2001) alude al papel de la política como base de la gobernabilidad, debido a los acuerdos que puede realizar. Por ende, se pone a discusión la razón de ser de la

governabilidad como un concepto político o social.

Para Antonio Camou (1995), la gobernabilidad es la relación de gobiernos que establecen los gobernantes y los gobernados, alrededor de conceptos como la eficacia gubernamental, legitimidad política y estabilidad. El resultado de esta relación es el equilibrio entre demandas sociales y la capacidad de respuesta gubernamental. En este sentido, mientras sea la capacidad de respuesta o mayores las demandas sociales, se reducirán los niveles de gobernabilidad, pero al incrementarse la capacidad del gobierno, se tiende a incrementar la gobernabilidad.

Una discusión importante alrededor del concepto “gobernabilidad”, consiste en definir si consiste en una capacidad o un producto. Por un lado, diversos autores señalan que se trata de la capacidad del gobierno para ejercer su función, lo que implica que la gobernabilidad es inherente a cualquier gobierno, en cualquier tipo de régimen. Por otro lado, diversos autores señalan que la gobernabilidad es un producto social, generalmente de la relación entre gobernantes y gobernados.

La gobernabilidad, desde el punto de vista de Luis Aznar (2004), no es entendida como una capacidad o acción sino como un producto. La capacidad de gobernar, el apoyo a los gobernantes, la resolución de los problemas, son componentes de la relación entre gobernantes y gobernados que llevan a la producción de la gobernabilidad. Desde su enfoque, la ingobernabilidad es producto de la exclusión de actores en la relación gobernantes-gobernados. La exclusión puede ser producto de estos actos deliberados de los gobernantes, lo cual tiene consecuencias directas en el apoyo que reciben, o de las condiciones de los actores; de esta manera, la pobreza se convierte en una condición que excluye a los gobernados de la participación política con los gobernantes.

La postura asumida implica negar la idea de que en una sociedad pueda ser “governable”. En cambio, se considera que el poder “governar” a una sociedad, depende de que el gobierno pueda ejercer su capacidad para gobernar.

Adicionalmente, el considerar que el orden, la estabilidad y la crisis sean productos de la gobernabilidad, implica contradecir opiniones como las de Coppedge (1994) quien señala que el orden y la democracia son conceptos antagónicos, toda vez que mayores niveles de orden quiere menor democracia y, en consecuencia, a mayor gobernabilidad habría menor democracia. En cambio, se considera que el fortalecimiento o la efectividad de la capacidad de gobernar puede conducir generar estabilidad y orden sin sacrificar los derechos inherentes a la democracia.

Como conclusión de ambos conceptos mantienen una clara diferenciación entre la gobernabilidad y gobernanza, ya que el primero alude a lo gubernamental mientras que el segundo propone una acción colectiva. Así pues, la gobernanza y gobernabilidad son mecanismos reguladores, que están protegidos por el Estado y han de ser evaluados por el Banco Mundial, como bien se analizará posteriormente.

5.2 Diferencias entre ambos conceptos

Así pues, la gobernanza se diferencia de la gobernabilidad debido en gran parte a las características que integra, incluso desde el aspecto de la sociedad. Además de que en la gobernabilidad el papel del Estado de Derecho es primordial debido a la generación bienestar de la ciudadanía. En referencia al término opuesto, la ingobernabilidad se comentó que se comprender desde dos enfoques diferentes, el primero recae en que es totalmente opuesto a la gobernabilidad, mientras que el otro, es la gradación que, a la vez, no es necesariamente una crisis social, sino que más bien es una crisis del gobierno. Esto da a lugar a una relación con otros conceptos en referencia a la política pública. Dado ello, y con el análisis anteriormente presentado, en términos de autonomía financiera Municipal es importante diferenciar dichos conceptos para fortalecer sus competencias y así generar mayor bienestar en la población. Así pues, en términos generales la diferencias entre gobernabilidad y gobernanza se plasman en el siguiente cuadro:

Tabla 14 *Gobernabilidad vs Gobernanza*

| Gobernabilidad | Gobernanza |
|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Se le da un papel importante al gobierno, por ende, gobernabilidad es la capacidad de gobernar. Gubernamental. | El gobierno ya no es el actor principal debido a que en conjunto con otros actores se define el rumbo, la dirección y capacidad. Acción colectiva. |
| Causas de su origen: crisis del modelo keynesiano de Estado interventor, efectos de la globalización, crisis del Estado-nación, desequilibrios sociales transversales y territoriales, pluralismo social, étnico y religioso, así como la crisis de valores, filosóficos y políticos. | Surge como una transición del estado benefactor al Estado neoliberal. Donde se descentralizan las funciones del gobierno dándole un mayor espacio de acción a la iniciativa privada. |
| Criterios para evaluar la gobernabilidad: el grado de legitimidad, representatividad, responsabilidad ante el ciudadano, y la eficacia ante la gobernabilidad. | Criterios gobernanza: ¿Quién tiene voz en la toma de decisiones? ¿Cómo se toman estas decisiones?, así como la rendición de cuentas y transparencia. |
| Nueva visión, orientación y forma de actuar del gobierno. Implica: actores estratégicos; reglas, procedimientos o fórmulas; y conflictos entre actores estratégicos. | Juego de poder entre actores, relación entre gobernados y gobernantes. Mayor diálogo y negociación del ejercicio del gobierno. |
| No se refiere a las instituciones. | Se refiere la participación de actores estatales, sociales y privados en la vida pública. |
| Dos tipos: autoritaria o democrática, así como gobernabilidad vs ingobernabilidad. | Permite mayor participación ciudadana, democracia y legitimidad. |
| Un Estado de equilibrio dinámico entre el nivel de las demandas sociales y la capacidad del sistema político (Estado/gobierno) para responderlas de manera legítima y eficaz” (Camou, 2001, p. 36). | Como la capacidad técnica del Estado para responder a las demandas sociales y económicas con eficiencia y transparencia (Campero, 2002, p. 2) |

Elaboración propia.

Así también, es primordial comprender elementos que rodean el concepto de gobernabilidad, con la intención de clarificar aún más su uso. Siendo estos: estabilidad, orden, crisis, Estado fallido.

Tabla 15 *Elementos de gobernabilidad*

| Concepto | Descripción |
|---------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Estabilidad y orden | <p>-De acuerdo con Camou (2016) la estabilidad es una de las características de la gobernabilidad, siendo los otros, eficacia (razón de Estado) y legitimidad (buen gobierno).</p> <p>-La estabilidad y el orden son elementos altamente primordiales de la gobernabilidad debido a la búsqueda de la “estabilidad del poder”</p> <p>- Un sistema será más gobernable en la medida en que posea mayor capacidad de adaptación y mayor flexibilidad institucional respecto a los cambios de su entorno nacional e internacional, económico, social y político... es factible entender por estabilidad política la previsible capacidad del sistema para durar en el tiempo. (Miklos <i>et al.</i>, 2008, p. 123).</p> <p>-La estabilidad tiene que ver con el Estado de la gobernabilidad, y la eficacia/eficiencia es una propiedad de la gobernabilidad (Mayorga y Córdova, 2007).</p> <p>-La estabilidad política, progreso económico y paz social como bien lo defiende Edgardo Boeninger (1997, p. 26).</p> <p>-El uso de la fuerza para establecer el orden es una de características de los regímenes autoritarios, por lo que, para la generación de este es primordial contar con instituciones.</p> <p>-North (1990, p. 105) menciona que la particularidad del orden democrático es que conduce a la formación de instituciones, mientras que, en los regímenes autoritarios, las reglas son definidas por la voluntad de los gobernantes.</p> |
| Crisis de Estado | <p>-El concepto de crisis puede entenderse como <i>una dinámica hacia el deterioro que si se deja desenfrenada puede continuar hasta tener consecuencias negativas</i> (Alcántara, 1995, p. 12).</p> <p>-Hablamos de una crisis cuando los hacedores de políticas experimentan una seria amenaza a las estructuras básicas o a los valores y normas fundamentales de un sistema, que, bajo la presión del tiempo y circunstancias altamente incierta, necesitan de la toma de decisiones vitales (Boin <i>et al.</i>, 2005, p. 2)</p> |

| | |
|---------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| | -Crisis se presenta una crisis a la amenaza al <i>status quo</i> de un orden determinado que puede identificarse en la estabilidad de las coaliciones políticas gubernamentales o en la supervivencia de una sociedad, pero también la incertidumbre y la urgencia. |
| Estado fallido | -El concepto de Estado fallido es una idea contemporánea que da cuenta básicamente de las problemáticas, deficiencias e imposibilidad de ciertos Estados para responder a las diversas demandas que hacen sus ciudadanos (Zapata, 2014, p. 87). |
| Elaboración propia. | |

Como bien se puede observar, dichos conceptos se permiten constatar una cierta asociación con el concepto de gobernabilidad como parte de opuesto. Dado ello, es importante considerar la diferencia entre la gobernabilidad e ingobernabilidad, con la finalidad de ir entiendo cada vez más dichos conceptos. Cuestionarse sobre el orden y la cohesión social es hablar de gobernabilidad, por lo que, la calidad, la legitimidad y la eficiencia de la política son elementos que van de la mano con el concepto mencionado en el presente capítulo.

Cabe mencionar de igual manera el papel de los dos últimos elementos mencionados en la tabla que corresponden a la crisis de Estado y Estado fallido, pues esta última característica se ha dicho que su nombre se debe a la post-globalización en relación a la crisis financiera del 2008. Esto abre la puerta a mencionar que las finanzas para un Estado son altamente necesarias, pero como se ha mencionado, es también relevante su autonomía en el uso de estos recursos. Aunado a ello, resulta interesante conocer cuáles son los procesos o diferencias que se emergen del uso de estos conceptos, así como su normatividad política y sus consecuencias en referencia a la violencia y destrucción de los Estados. Es importante de igual manera resaltar el por qué los países pobres se han considerado como Estados fallidos y las acciones que se realizan en torno a esta problemática que impacta, no solo al país, sino que también a los Estados vecinos, y el impacto en la seguridad internacional.

Solo para agregar a la reflexión, cabe mencionar el papel de las intervenciones a estos Estados que se consideran como fallidos o fracasados, por lo que, ¿es acaso la intervención la mejor manera de solucionar esta problemática? Esto correspondería a un análisis más extenso en referencia a la prevención para llegar a este resultado, que es sino el resultado no solo del funcionamiento interno del país, sino que también de la dinámica internacional que se vive en la actualidad. De acuerdo con García para clarificar dichos conceptos es importante encontrar la diferencia entre Estados fallidos y Estados forajidos, siendo:

En el primer caso, se trataría más que todo de Estados fragmentados que por distintas razones no pueden garantizar su seguridad interna y el monopolio legítimo de la fuerza, generándose procesos de violencia que pueden dañar gravemente los derechos humanos de su población y afectar las naciones vecinas. En el segundo caso, se trataría de Estados que pueden proteger o ser controlados por organizaciones criminales, el terrorismo internacional, el narcotráfico, los traficantes de arsenales de armas, convirtiéndose de este modo en un peligro inaceptable para la paz y la seguridad internacionales. (García, 2009, p. 203)

Entonces, en ambos casos tanto la seguridad interna como internacional es un motivo para que las potencias tomen control sobre los Estados, es decir, intervención. Así pues, se pone sobre la mesa, la relación entre el Estado frágil con la capacidad de gobernanza, motivo principal por el cual se ha mencionado dicha característica como diferencia entre gobernanza y gobernabilidad. Y, resulta ser una combinación de aspectos culturales, políticos y económicos, aunado al tema del subdesarrollo. Como herencia de colonización o bien como un proceso de desarrollo que no necesariamente es Estado frágil, ya que, también existen razones externas que potencian el Estado en crisis.

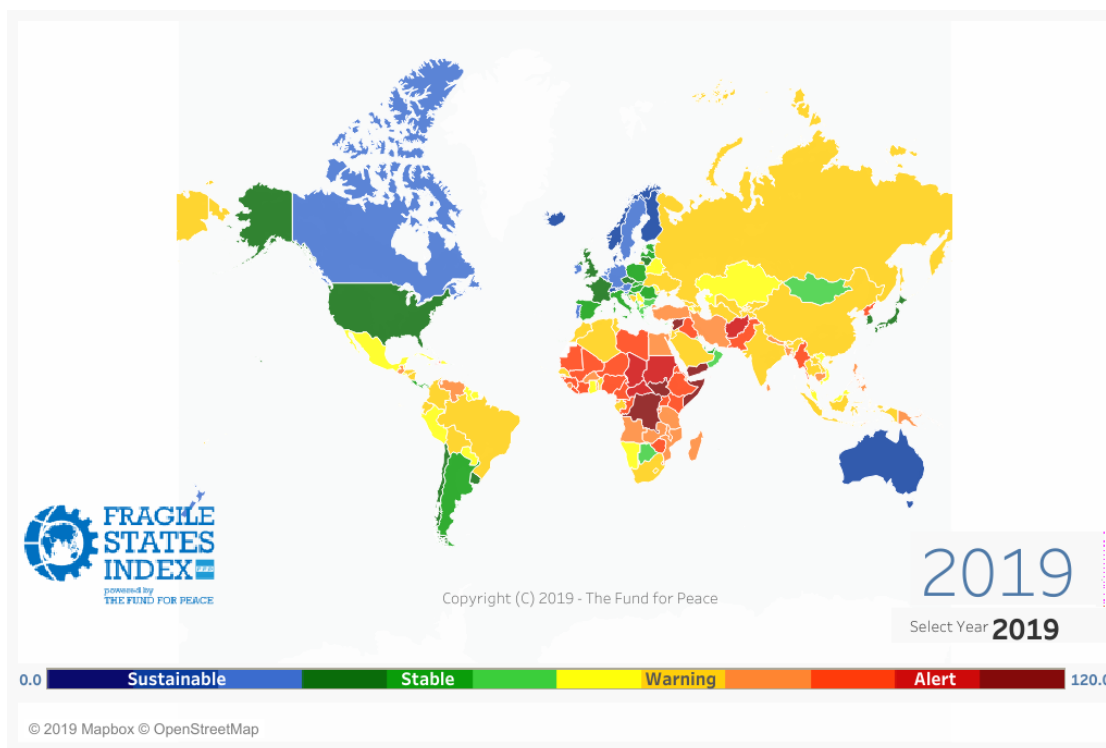
Sin negar la existencia de factores locales, es importante mencionar que desde una perspectiva amplia la causa principal del Estado en crisis o fallido es la globalización económica y los lineamientos enmarcados por las potencias mundiales, así como de los organismos internacionales que mantienen incidencia en el sector económico, sea el Banco Mundial, el Fondo Monetario Internacional, por mencionar algunas. Entonces, la lucha del Estado contra el sistema dominante se vuelve aún más complejo, dando lugar al análisis sobre el papel de los Estados fallidos o en crisis como consecuencia de una gobernanza ineficiente e ineficaz.

En subcapítulos posteriores se busca identificar y comprender cómo es la gobernanza en el Municipio de Monterrey, por lo que, en el ámbito internacional para definir cuando un Estado es frágil, el Fondo para la Paz¹⁷ utiliza los indicadores¹⁸ que incluyen cohesión, economía, política, y sociedad – cross cutting. Como perspectiva global se comparte este mapa que permitirá visualizar el índice el Estado frágil.

¹⁷ En inglés es The Fund for Peace

¹⁸ En inglés, cohesion indicators incluye: Security Apparatus, Factionalized Elites, Group Grievance. Economic: Economic Decline, Uneven Development, Human Flight & Brain Drain. Political indicators: State Legitimacy, Public Services, Human Rights & Rule of Law. Social + cross - cutting: Demographic Pressures, Refugees & IDPs, External Intervention. Uneven Development,

Figura 4 *Índice Global de Estado frágil*



Fuente: The Fund for Peace¹⁹

Como bien se puede observar, México se encuentra en el estatus de “warning”, por lo que, hablar en un inicio de gobernanza en el Municipio de Monterrey es casi una utopía. En fin, el análisis de un Estado fallido vs un Estado en crisis puede comprenderse desde distintas perspectivas que van desde la crítica a la existencia de la globalización y el sistema económico vigente.

Por otro lado, tomando en consideración que la gobernabilidad en un principio fue entendida como aquel mecanismo para contener las demandas sociales ahora se entiende desde el sentido de pertenencia y con la cohesión social. Así pues, con la intención de comprender la importancia de la gobernabilidad conviene recalcar su relación con el desarrollo y democracia, que si bien, en palabras de Correa:

¹⁹ Para mayor información véase: <https://fragilestatesindex.org/>

Con ello se potencia y difunde una concepción de la democracia distinta y más compleja: se trata de la democracia como redistribución de las decisiones y del poder; de una democracia que debe igualar en lo político, pero también en lo socioeconómico. En ese sentido, el solo ejercicio de libertades y derechos no suple la exigencia de participación, control social y representación de la diferencia. (2007)

Por lo que, la gobernabilidad democrática ha adquirido un lugar primordial en esta época contemporánea toda vez que fungen como aliados para la gestión de la política, la cual busca asegurar la competencia, transparencia, fortalecimiento del Estado de Derecho.

Dado ello, la gobernabilidad en terreno democrático, se caracteriza por ser:

Potente y legítimo si es representativo, si expresa la diversidad social y si resulta productivo en políticas públicas que equilibren el crecimiento de la economía con la apertura de oportunidades y la protección de los más débiles. Como se ve, en esta noción entran en juego una complejidad de elementos económicos y sociales, porque cuando éstos no están presentes y una sociedad se empobrece en exceso, por ejemplo, o es violentamente desigual, la gobernabilidad democrática comienza a tornarse inviable. (Correa, 2007, p. 7)

Así pues, dicho concepto da la pauta para analizar el otro concepto que también es importante para este análisis, es decir, la ingobernabilidad. Por lo que, para este estudio se puede observar la relación entre los conceptos, es decir, si para que exista el otro tiene puede existir una gradación o en su caso se forma

gracias a su concepto opuesto. Por mencionar algún ejemplo son problemas de la gobernabilidad para hacer frente a la gobernanza:

Los problemas de gobernabilidad tienen que ver con los múltiples temas concernidos con el Estado constitucional. Debe tenerse en cuenta —lo dice Valadés— que la gobernabilidad constitucional supone un proceso de racionalización del ejercicio del poder. Los fundamentos del poder se encuentran en la legitimidad, en cuanto a su origen, y en la racionalidad, en cuanto a su ejercicio. El poder que no resuelve conflictos y que, por el contrario, los exacerba, no es racional. (Aguilar, 2006)

El peso que implica diferenciar el entendimiento de uno con otro radica principalmente en el uso de grados que aporta para evaluar un caso desde una perspectiva amplia, diferenciándolo entre los tipos de gobernabilidad, pero sobre todo apuntando hacia la ambigüedad de estos conceptos. En palabras de Collier y Adcock, que concluyen su investigación en *Democracy and dichotomies: a pragmatic approach to choices about concepts*:

Throughout the discussion, a counterpoint emerged in which arguments that initially appeared to favor a dichotomy could, with modification, be compatible with, or even require, the use of gradations. This counterpoint reinforces our conviction that justifications should be as specific as possible, and that scholars should recognize that conceptual choices may prove more ambiguous than they initially appear. (1999, p. 561)

Entonces, la ingobernabilidad puede ser entendida como a un episodio de crisis en el gobierno el cual se es incapaz de gobernar. Así pues, Araque y Rivas, en relación a este concepto mencionan:

De manera que algunos planteamientos asumen la crisis del Estado, como agotamiento institucional y principalmente, como crisis de gobernabilidad. Siendo así, tendríamos que cuando el Estado comienza a registrar un incremento substancial y desmesurado de demandas, e igualmente no cuenta con los suficientes recursos económicos e institucionales para dar respuesta eficiente, se producen situaciones de ingobernabilidad que aunado a problemas de gestiones, declive de los proyectos y partidos, relevo generacional no calificado, junto a la presencia de ciertas distorsiones y vicios, terminan produciendo un cuadro crítico del Estado como institución y principal actor del juego político y del entramado institucional. (2008, p. 11)

Por lo que, hablar de ingobernabilidad da a lugar a la eficiencia y eficacia del gobierno, sobre todo cuando surgen crisis de Estado, exponiendo la vida de los ciudadanos, su bienestar al igual que cuando buscan cubrir las demandas sociales y éstas no pueden ser resultas. Lo cual permite reflexionar tanto la gobernabilidad como ingobernabilidad en el ámbito local, es decir, desde la competencia del Municipio. Mencionando que, si el gobierno no es capaz de satisfacer las necesidades de sus gobernados, ¿se trata de ingobernabilidad? ¿De qué manera entonces el Municipio puede ejercer gobernabilidad? Vargas comenta sobre el tema:

Los imbalances de poder entre los Estados pequeños y las grandes corporaciones transnacionales necesitan ser regulados globalmente. Estas corporaciones limitan la capacidad de los Estados para regular sus propias economías y para tomar sus propias decisiones. La concentración del capital corporativo limita las oportunidades de desarrollo de las economías más débiles, debilita y socava las bases del poder de los Estados nacionales, aumentando las tensiones sociales y por tanto la ingobernabilidad de las sociedades. Las sociedades son más cohesivas y plurales a medida que se alejan de la gobernabilidad reluctante. La gobernabilidad reluctante se

caracteriza por la nula o poca presencia del Estado, por un control difuso territorial y por una diversidad de fuerzas que pretenden legitimar la autoridad. (2005)

Por lo anterior, se entiende la ingobernabilidad como un opuesto al concepto de gobernabilidad. Y con respecto a la información brindada, la ingobernabilidad se relaciona con la situación de crisis del Estado, desorden, inestabilidad, demandas sociales, muy posiblemente violación de derechos humanos, entre otros. Dado ello, es importante reflexionar sobre qué tanto impacta o está involucrado el gobierno en la ejecución de estos eventos que claramente dañan a su ciudadanía y no brindan un Estado de Derecho al no salvaguardar lo escrito en la Constitución y en los tratados internacionales.

Cabe mencionar y como ejemplo de la diversidad de temas con los que relaciona tanto la gobernabilidad como la ingobernabilidad corresponde al legal el cual consiste en la desaparición de poderes, como bien lo menciona el Sistema de Información Legislativa:

Se refiere a la extinción o pérdida de la posibilidad de continuar ejerciendo el poder político por parte del titular del Ejecutivo y las funciones públicas estatales por parte de un cuerpo colegiado que ejerza el Poder Legislativo o Judicial en una Entidad Federativa. La Carta Magna otorga a la Cámara de Senadores la facultad exclusiva para determinar que se ha configurado la desaparición de los poderes Legislativo, Ejecutivo y Judicial de un Estado y hacer la declaratoria de que debe nombrarse un gobernador provisional. (2019)

Dicha pérdida del poder se puede dar en base a que:

- Quebrantaren los principios del régimen federal;

- Abandonaren el ejercicio de sus funciones, a no ser que medie causa de fuerza mayor;
- Estuvieren imposibilitados físicamente para el ejercicio de las funciones inherentes a sus cargos, que afecten la vida del Estado, impidiendo la plena vigencia del orden jurídico;
- Prorrogaren su permanencia en sus cargos después de fenecido el período para el que fueron electos o nombrados; y,
- Promovieren o adoptaren forma de gobierno o base de organización política distintas de las fijadas en los artículos 40 y 115 de la Constitución.

Cabe señalar que el objetivo de la declaratoria de desaparición de poderes es reconstruir los poderes constitucionales de un Estado, no eliminarlos.

(SIL, 2019)

Así pues, sale a la luz la gobernabilidad como un aspecto de conveniencia estratégica, debido, a que, si el gobierno Municipal o estatal pierden la posibilidad de continuar ejerciendo el poder político, el gobierno Federal es capaz de tomar ventaja de ello. Ahora bien, hay que considerar que la crisis solo representa una faceta de la ingobernabilidad, que si va de la mano con la crisis social pero que puede ser mejorada con las instituciones que garantizan el Estado de Derecho. Por lo que, viene a la luz ¿los ciudadanos pueden depositar su confianza en las instituciones? Sabiendo de antemano las problemáticas presentes, corrupción, impunidad, falta de transparencia, entre otros.

Dado ello, es posible pensar que, para el entendimiento tanto de la gobernanza como de la gobernabilidad, las opciones viables para medir su impacto son, por un lado, entenderlo desde su gradualidad o bien si representa crisis o no. Donde Aguilar (2010) alude al término como crisis/no-crisis, así como en gradualidad, mientras que Alcántara (1998) defiende la idea de lo puesto, con solo dos opciones.

En referencia a los grados de gobernabilidad, Camou (2016, p. 33-34) en *Gobernabilidad y Democracia*, cuaderno de divulgación del Instituto Nacional del INE, menciona que:

- Gobernabilidad “ideal”: es un concepto límite que designa el equilibrio puntual entre demandas sociales y respuestas gubernamentales (una respuesta adecuada por cada demanda). El modelo de gobernabilidad ideal tendría como correlato una sociedad sin conflictos (o con conflictos absolutamente “neutralizados”).
- Gobernabilidad “normal”: describe una situación donde las discrepancias (o diferencias) entre demandas y respuestas se encuentran en un equilibrio dinámico, esto es, varían dentro de márgenes tolerados y esperables para los miembros de la comunidad política. Ciertamente, esto no significa que no haya conflictos, cuestiones irresueltas e incluso problemas irresolubles; pero el hecho que importa resaltar es que esas diferencias son aceptadas como tales e integradas en el marco de la relación de gobierno vigente en una sociedad.
- Déficit de gobernabilidad: designa un desequilibrio entre el nivel de las demandas sociales y la capacidad de respuesta gubernamental, que es percibido como inaceptable por actores políticamente organizados y que hacen uso eficaz de su capacidad para amenazar la relación de gobierno en una situación dada. Llamaremos a cada uno de estos desequilibrios “anomalías”, las cuales pueden presentarse en diversas esferas de la sociedad (economía, política, seguridad ciudadana, etcétera).
- Crisis de gobernabilidad: describe una situación de “proliferación de anomalías”, es decir, una conjunción de desequilibrios inesperados y/o intolerables entre demandas sociales y respuestas gubernamentales.

- Ingovernabilidad: es, como el de gobernabilidad ideal, un concepto “límite” que designa la virtual disolución de la relación de gobierno que une, por ambos lados, a los miembros de una comunidad política.

Así pues, se puede entender que la gobernabilidad es un concepto amplio en comparación con gobernanza, pues de ella se desprende el análisis de su opuesto, ingovernabilidad, además de ser entendido, desde la estabilidad, el orden, crisis, Estado fallido, por mencionar algunos. Dado ello, a continuación, se detallará sobre la importancia de la gobernanza y la gobernabilidad en nuestros días, para así concederle un mayor peso a esta investigación rumbo a una mayor autonomía financiera del Municipio y la creación de una nueva Constitución, así como del Tribunal Constitucional.

5.3 Importancia de la gobernanza y gobernabilidad en la contemporaneidad

La relevancia tanto de gobernanza y gobernabilidad recae en que ambos conceptos son utilizados para evaluar la capacidad de los Estados en gobernar, por ejemplo, en los textos académicos de Banco Mundial, que a la vez es conocido como el neoinstitucionalismo, con relación a globalización y la nueva dinámica del capitalismo a nivel mundial.

Así también, es importante mencionar las motivaciones para la diferenciación entre dichos conceptos, por un lado, se cuenta el análisis del proceder del Estado, que claramente es una referencia comparativa con más países, sumado a la medición de la eficacia y eficiencia en el uso de recursos económicos y políticos, considerando además interacciones sociales, es decir, entender al Estado como un ente holístico para la construcción de un mejor país.

Entonces, de alguna manera, el entendimiento de la neoinstitucionalismo para la comprensión detallada de la importancia de la gobernabilidad y gobernanza es primordial. Dado ello es importante cuestionar si los modelos actuales son efectivos para la nación mexicana, que cómo bien se comentará más adelante con el afán de sustentar el estudio de una nueva Constitución debido a la complejidad de su aplicación en nuestros días. De este modo, y continuando con el análisis de la eficacia y eficiencia del modelo, Bayón alude a que:

El pensamiento neoliberal, dado el carácter «positivo» de su método, patrocinó una reflexión en que la economía dejó fuera del análisis lo político, jurídico y social; de hecho, se le desligó de la ética, el juicio normativo y/o valorativo. Pese a ello, últimamente, ha venido de retorno al espacio de debate, un enfoque que involucra todas estas dimensiones. Con esto el neoliberalismo es impugnado, debido a su incapacidad para explicar y solucionar problemas generados por su práctica en el contexto de la globalización. (2018)

Por ende, comprender las distintas dinámicas entre el régimen político, el buen gobierno y la gobernabilidad dará pauta para conocer su relación, que, desde un inicio, la gobernabilidad puede entenderse como un concepto “independiente” del régimen político, al enfocarse en el estudio exclusivo del gobierno por lo que su incidencia puede ser independiente para el análisis político.

Así pues, el régimen político se refiere al ordenamiento político establecido en una sociedad por los poderes constitucionales que obran sobre ella, así como el conjunto de autoridades políticas del Estado.

Es decir, es una estructura que depende de cada una de las naciones, esto debido a la sociedad, para la generación de reglas claras, así como políticas

públicas enfocadas. Si analizamos el gobierno local, sus reglas en términos generales, dependen de la nación.

Dado ello, el régimen político se entiende desde la perspectiva de O'Donnell:

Una serie de patrones predominantemente eficientes (no necesariamente formalizados legalmente), que establecen las modalidades del reclutamiento y acceso a los cargos gubernamentales, así como el criterio de representación y los recursos permisibles que conforman la base de las expectativas de acceso a tales cargos. (1988)

Así también es importante poner sobre la mesa que la noción de régimen político se vuelve más compleja si incorporamos la dimensión global en la que se insertan los procesos políticos, o lo que podríamos denominar “el régimen de acumulación” (Harvey, 1998).

Ahora bien, es esencial mencionar la estructura del mismo régimen, que está constituido por dos subdimensiones: el régimen electoral y el sistema de partidos. Por régimen electoral debemos entender “el conjunto de normativas jurídico-positivas y consuetudinarias que regulan la elección de representantes o de personas para cargos públicos (Nohlen, 1988, p. 636), mientras que las electorales, Shedler (2016) citado en Andrade menciona:

Los regímenes electorales democráticos garantizan la libertad de oferta y la de demandas políticas, esto es, garantizan a cualquier grupo de ciudadanos que lo considere conveniente poder organizarse y participar en las elecciones sin ningún riesgo de represión o amenaza; por su parte, la libertad de demanda significa que los ciudadanos tienen plena libertad para elegir entre esas opciones. Otra característica de los regímenes electorales democráticos es que en ellos se tiene libre acceso a la información. En un régimen electoral

autoritario, por el contrario, los autócratas limitan el acceso a la información, bloquean de manera selectiva la libre asociación política y se las arreglan bien sea para coaccionar de distintas maneras a los electores, o bien para restringir el derecho al voto. (2018)

A partir de estas consideraciones, es importante matizar que el régimen político guarda relación con las características específicas de su sociedad para su ejecución. Por ejemplo, de la Constitución emana la estructura por la cual se constituye legalmente; sin embargo, en la realidad la nación mexicana las leyes son menos importantes.

Ahora bien, la relación entre gobernabilidad y régimen político en algunas ocasiones es un tanto ambigua. Debido a que la gobernabilidad ha sido entendida como la capacidad de gobernar, proponiendo así la integración de elementos para su análisis como el sistema de partidos, el sistema electoral, el presidencialismo, entre otros, con la intención de lograr un mejor entendimiento en el análisis de las dinámicas.

En referencia al buen gobierno, este es un instrumento de la gobernabilidad. Debido a los cambios y evolución de la sociedad, el incremento de las redes sociales, el impacto de los medios de comunicación que contribuyen a esta tergiversación de la política, o bien mayor comunicación e interacción global, entre otros temas; las problemáticas globales y locales adquieren distintos tintes para su análisis por lo que la capacidad de los Gobiernos para responder a los desafíos locales y globales permite la generación de la confianza y desconfianza en sus ciudadanos, que permite que nuevamente salga a la luz el Estado de Derecho.

De acuerdo con Suárez para que una nación se considere como un buen gobierno debe existir:

1. La protección de vidas y bienes de los ciudadanos y el establecimiento de condiciones para el disfrute de ambos. Pongo en primer término este deber no únicamente porque deriva de una ley natural, como lo entendieron Hobbes y Montesquieu; no sólo porque es el motivo de la existencia del pacto social, como lo comprendieron Locke y Rousseau; sino por la sencilla, pero poderosa razón, de que no hay mayor valor que la vida humana y el derecho a gozar los frutos del trabajo. Sin seguridad no puede haber libertad política, como dijo Montesquieu, ni los ciudadanos podemos cumplir con nuestras obligaciones y gozar de nuestros derechos, como afirmó Rawls. Sin seguridad lo demás poco importa porque o no se puede disfrutar o se puede perder en cualquier momento.

2. La aplicación de la ley por igual en la búsqueda de la justicia. Desde la antigüedad clásica sabemos que un gobierno de leyes es un buen gobierno y esto significa, como lo ha sostenido Norberto Bobbio, dos cosas distintas pero vinculadas: gobierno sub lege, gobierno bajo leyes, y gobierno per leges, gobierno mediante leyes. Un buen gobierno debe ejercer el poder en conformidad con leyes previamente establecidas -la Constitución Política, ante todo- y también a través de leyes, no de mandatos individuales y concretos. El gobierno de leyes es un principio político y jurídico de la mayor importancia. Pero la ley debe tener como finalidad la justicia, de ahí que si una ley no fuera justa debería ser abolida. La ley, por definición, general. Debe ser aplicada a todos por igual sin importar la posición social o la influencia de cada quien y esto debe ser un ejercicio diario y efectivo; no es asunto de discursos.

3. Gobernar para beneficio de la comunidad. El gobierno es el representante del pueblo y debe ser su servidor. Como dijo Rousseau, el Estado debe estar siempre dispuesto a sacrificar el gobierno al pueblo y no el pueblo al gobierno. No se trata de gobernar para minorías sino para el bien común. Sólo así, como señalaron Aristóteles y Cicerón, podrá considerarse

un buen gobierno. Las policías que deben instrumentarse deben emanar de los problemas que se quieran solucionar. En la medida que el gobierno vaya resolviendo los más graves problemas sociales, irá ganando credibilidad. Si los problemas subsisten o se gravan no estará cumpliendo su función; simple y sencillamente, será un mal gobierno.

4. El logro de bienestar. Este, como vimos, implica libertad y riqueza. Las libertades son condiciones necesarias para una buena vida y prosperar es un anhelo y un distintivo de la naturaleza humana. Si no hay libertades se cancela la razón de ser de la vida social y se lastima una de las aspiraciones básicas del ser humano (...) Un esquema es injusto cuando las expectativas de los mejor situados son excesivas y dependen de la violación de otros principios de justicia, como la igualdad de oportunidades, por ejemplo. Los de arriba mejoran y los de abajo empeoran. En el primer caso la distancia entre las clases se cierra; en el segundo se mantiene, pero beneficiándose todos y en el tercero se abre. Un buen gobierno puede optar por lo primero o por lo segundo, jamás por lo tercero.

(2001)

Dado ello, el régimen político y el buen gobierno deben gozar de una alta y buena relación, mientras que el concepto de gobernabilidad, más allá de solo estudiar el gobierno, debe considerar en su análisis el sistema de partidos, el sistema electoral, el presidencialismo, entre otros, con el fin de que brinde un mayor panorama.

Así pues, la importancia de la gobernanza y gobernabilidad en nuestros días, va de la mano con el entendimiento de los conceptos y su diferenciación con otros con el afán de identificar situaciones de riesgo, es decir, gobiernos autoritarios, corruptos, ineficientes, entre otros. Como último punto, cabe mencionar las crisis presidenciales en América Latina, que muestran la capacidad de gobernanza y que

posibilitan el cambio de régimen o estructura, bajo el cuestionamiento de: ¿América Latina requiere una nueva Constitución para su eficiente y eficaz gobernanza?

Tabla 16 Crisis presidenciales en América Latina 1950-2000 (mx *2019)

| País | Total |
|-------------|-------|
| Brasil | 8 |
| Ecuador | 8 |
| Panamá | 4 |
| Bolivia | 3 |
| Colombia | 4* |
| Paraguay | 3 |
| Argentina | 2 |
| Chile | 4* |
| Guatemala | 2 |
| Honduras | 2 |
| Perú | 2 |
| Uruguay | 2 |
| Venezuela | 2 |
| El Salvador | 2 |
| Nicaragua | 1 |
| Costa Rica | 1 |
| México | 2* |

*En el periodo del 2006 al 2019 en México ha existido crisis políticas sobre el tema del narcotráfico y Ayotzinapa, Guerrero.
Elaboración propia. Fuente: Pérez, Aníbal.

Cabe mencionar que los datos de México, Chile y Colombia fueron actualizados al 2019, debido a los eventos suscitados al tercer trimestre de 2019.

5.4 Gobernanza en el Municipio de Monterrey

Hablar de gobernanza en un país es un poco utópico debido a las conformaciones políticas del mismo. Sin embargo, al estudiar el caso específico del Municipio de Monterrey, se puede entender su impacto en la sociedad, así como sus áreas de oportunidad, aunado a los posibles proyectos de desarrollo para el crecimiento económico. Entonces, el motivo del presente subcapítulo es conocer de qué manera el Municipio de Monterrey goza de gobernanza y para ello, Bayón menciona la importancia de contar con indicadores que ayuden a medir el

funcionamiento de los gobiernos los cuales ha clasificado como: “Voz y rendición de cuentas, estabilidad política y ausencia de violencia, efectividad del Gobierno, calidad regulatoria, imperio de la ley (Estado de Derecho) y control de la corrupción” (2018).

Añadiendo a la vez, las finanzas públicas, deuda, carga tributaria, ingresos y egresos, es decir reflejados en la coordinación fiscal. De acuerdo con Verdugo y Beltrán (2018) el banco mundial utiliza su propia medición de gobernanza para determinar qué países miembros han de recibir contribuciones, mientras que otros como Transparencia Internacional usan una métrica para cuantificar y combatir la corrupción. Dado ello, los indicadores que utiliza en Bayón proceden del Banco Mundial.

Se puede agregar también que para la Organización para la Cooperación y Desarrollos Económicos (OCDE) la buena gobernanza se mide en base a la eficiencia del sector público para impulsar políticas en relación a la competitividad y crecimiento. Mientras que para Organización de las Naciones Unidas (ONU) avalan que los indicadores de la gobernanza deben medir el desarrollo parlamentario, los sistemas electorales, procesos políticos, justicia, derechos humanos, gobernanza electrónica, acceso a la información pública, descentralización, administración pública, así como la erradicación de la corrupción (Verdugo y Beltrán, 2018, p. 22). En relación a ONU-Hábitat el Índice de Gobernanza Urbana contempla:

Tabla 17 ONU-Habitat

| Principios | Características |
|----------------------|-----------------------------------------------------------------|
| Eficacia | Eficiencia, subsidiariedad, visión estratégica. |
| Equidad | Sustentabilidad, equidad de género, equidad interregional |
| Rendición de cuentas | Transparencia, Estado de Derecho, Capacidad de respuesta |
| Participación | Ciudadanía, orientación al consenso, compromiso cívico |
| Seguridad | Resolución de conflictos, seguridad humana, seguridad ambiental |

Fuente: ONU-Hábitat

Cabe mencionar que además de ello se puede agregar criterios económicos. En fin, el estudio de la gobernanza es amplio e incluye distintas variables para poder consolidar cual es el papel que representa. Así pues, en el siguiente cuadro se mencionarán las características propias del Municipio de Monterrey en relación a los Indicadores de Gobernanza:

Tabla 18 *Gobernanza del Municipio de Monterrey*

| Concepto | Aplicabilidad en Municipio de Monterrey |
|----------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Voz y rendición de cuentas | La rendición de cuentas en el Municipio de Monterrey se puede analizar cómo “en proceso” esto en referencia a la entrevista realizada para fines de estudio de la presente tesis doctoral (Anexo 7) en el que se indica que dicha rendición y transparencia va cada vez está siendo aplicada. |
| | En el portal oficial del Municipio de Monterrey, la pestaña de transparencia permite conocer la información del marco jurídico y normativo, ayuntamiento, sesiones y comisiones; planes Municipales, indicadores, informes y estadísticas; estructuras, atribuciones y servidores, ciudadanos, contratos, licencias y concesiones; adquisiciones, obra pública y desarrollo urbano; información financiera, evaluaciones, estudios y encuestas, gestión documental y archivos, fideicomisos, sindicatos Municipales, más información, entre otros. |
| | En referencia a la practicidad de la obtención de la información en la página de transparencia y rendición de cuentas es aceptable, debido a que se cuenta con un período establecido para la entrega de información en referencia a la petición del ciudadano. En otras palabras, los servidores públicos del Municipio de Monterrey están obligados a responder dicha información. |
| | Cabe mencionar de igual manera que la voz y rendición de cuentas es un tema de interés federal, por ende, su importancia al ser aplicado. |
| Estabilidad política y ausencia de violencia | Como bien se ha comentado en párrafos anteriores la estabilidad política y la paz son dos elementos primordiales que se encuentran dentro de la agenda de los tres niveles de gobierno. |
| | La estabilidad en el Municipio de Monterrey y su Zona Metropolitana de Monterrey tiene que entenderse tanto en base a intereses externos e internos. Por mencionar algunas las manifestaciones o protestas en relación a la subida de precios del transporte público, la calidad del aire y la contaminación, los grupos lgbt, el feminicidio. Cabe mencionar también los casos de |

extorción, robo a casa-habitación, secuestros, actos de bandalización, entre otros. Dichos datos, pueden conocerse a detalle en próximos capítulos al analizar lo referente al Plan Municipal de Desarrollo.

En referencia a la ausencia de violencia, este tema está latente en el Municipio de Monterrey. Como bien se mencionó anteriormente, la problemática del feminicidio es altamente preocupante al ser este Municipio el creador de más feminicidios a nivel nacional en términos absolutos con 16 crímenes, siendo 58 a nivel Entidad.

Aunado a ello, se encuentra la violencia e inseguridad debido al crimen organizado, quienes se han dicho que son los principales causantes del feminicidio.

Lamentablemente la violencia en Monterrey sigue en marcha y para minimizarlo no solo depende de la actuación de más policías, sino que también de los acuerdos que se puedan realizar a nivel Federal y Estatal con los grupos de delincuentes.

En 2010, parte del período del exPresidente, Felipe Calderón Hinojosa declaró la guerra contra el narcotráfico con la finalidad de fomentar la seguridad y la erradicación de los grupos delincuentes; sin embargo, la situación desestabilizó al país siendo Monterrey uno de los Municipios más afectados.

Ahora bien, en referencia a los datos de la Fiscalía General de la Justicia del Estado²⁰, el Municipio de Monterrey menciona dentro de un listado de 91 delitos, los principales corresponden a:

- 2466 violencia familiar
- 1377 fraudes
- 1205 daños a propiedad ajena
- 1065 robo simple
- 913 violencia familiar
- 853 robo a negocio
- 780 abusos de autoridad
- 738 narcomenudeo
- 650 amenazas
- 534 robo a persona

Los demás delitos se encuentran en un rango de 1 – 530 denuncias.

En fin, el Municipio de Monterrey tiene que trabajar arduamente para la disminución de la violencia en todos sus sentidos.

Efectividad del Gobierno

La efectividad del gobierno en asuntos correspondientes al Municipio de Monterrey se relaciona con el ingreso y la capacidad de gasto del mismo. Es decir, si se quiere medir la efectividad del Municipio en primer lugar tiene que conocerse cuál es su capacidad, competencia y presupuesto para lograrlo. Por ejemplo, en la construcción de la línea 3 del metro, que con respecto a la

²⁰ Para mayor información consultar: <https://fiscalianl.gob.mx/estadisticas/estadisticas-por-Municipio/monterrey/>

entrevista (ver anexo 7) esta fue básicamente por inversión privada y en su caso por extras del presupuesto; sin embargo, tras cinco años de haber iniciado aún no se ha terminado, Por lo que ¿cuál es la efectividad del gobierno sin suficiente presupuesto? Dado ello, es esencial la búsqueda de un financiamiento mayor para los Municipios, que como bien se comentó en la misma entrevista, la coordinación fiscal beneficia a los Estados pobres en lugar de los ricos como Nuevo León y por ende al Municipio de Monterrey.

Cabe mencionar iniciativas a nivel federal por el partido político de movimiento ciudadano que ha promovido que la distribución de ingresos que la Federación da a los Estados y específicamente para Nuevo León sea del 50% y que si esto no se llega a cumplir el Estado se salga de la coordinación fiscal. La pregunta es, ¿Nuevo León y sus Municipios pueden sobrevivir sin ser parte de la coordinación? ¿Cómo manejarán los recursos? ¿cómo protegerán el erario público de la corrupción?

Uno de los indicadores clave para el desarrollo de un país corresponde al PIB que se compone del valor monetario de los bienes de la producción de bienes y servicios, por lo que, de acuerdo con el INEGI su medición trimestral permite obtener a corto plazo una visión oportuna de la evolución de las actividades económicas del país, que por un lado permiten la toma de decisiones y por otro, indican el crecimiento y desarrollo. Entonces, de igual manera, la efectividad del gobierno se puede analizar de acuerdo a su crecimiento y desarrollo económico.

Calidad regulatoria

Las leyes existentes en el país son claramente un punto de partida esencial para mantener el orden y la estabilidad en los tres niveles de gobierno, que, si bien es cierto, los tres niveles de gobierno cuentan con sus normas para una mejor coordinación tanto de justicia como de financiamiento.

Imperio de la Ley

En referencia a la autonomía financiera Municipal y en general las finanzas públicas de México, se encuentran:

- Ley de Coordinación Fiscal
- Ley de ingresos del Estado de Nuevo León
- Ley de egresos del Estado de Nuevo León
- Ley de disciplina financiera de las Entidades Federativas y los Municipios.

Control de la corrupción

El combate a la corrupción es uno de los principales ejes de trabajo del actual mandatario Andrés Manuel López Obrador, quien ha sido parte importante y demostrado la intención de un nuevo gobierno; sin embargo, existen opiniones adversas que conflictúan su papel, así como su eficacia y eficiencia para gobernar. En el caso del Municipio de Monterrey uno de los enfoques es el aumento a la transparencia y rendición de cuentas

por parte de los servidores públicos, qué, como bien se puede observar en los anexos, el principal conducto por el cual se ha conseguido la información es el portal de transparencia.

Entonces, en lo que se refiere a la gobernanza del Municipio de Monterrey basados en los índices que Bayón comparte, se puede considerar una gobernanza a medias ya que no se puede hablar de una gobernanza eficiente y eficaz cuando los índices de violencia, estabilidad, corrupción, transparencia, rendición de cuentas difieren de la realidad latente. Así mismo, es importante mencionar:

En particular, fue el Estado de Nuevo León el referente en la implementación de mecanismos de participación ciudadana con la finalidad de mejorar la administración pública. Nuevo León fue uno de los primeros Estados en México en elaborar reformas que incluían la descentralización de actividades, creación de agencias y la inclusión de los ciudadanos en la función administrativa, con el fin de lograr ser más eficientes en la creación e implementación de políticas públicas, así como eficientes en el manejo de los recursos por medio de auditorías ciudadanas. (Ortega y Márquez, 2005)

Por lo que, Nuevo León, siempre se ha caracterizado por ser una Entidad referente. Así pues, en relación al análisis de la gobernanza en el Municipio de Monterrey es igualmente importante mencionar el papel de la ciudadanía frente a la autoridad, que de acuerdo con Tomassini:

- Los cambios en los referentes tradicionales de la actividad política, en donde la nación, el Estado, las clases sociales e ideologías han sido remplazados por otros;
- La presión por intensificar la participación de las comunidades en las decisiones y la vida política sin que existan los canales para esto;

- La crisis y desvalorización de las instituciones políticas y los partidos políticos;
- El vaciamiento de ideas y valores en la lucha por el poder político que conlleva a la corrupción;
- El rechazo a la absolutización de ideologías y la emergencia, en su lugar, de nuevas ideas y actores;
- La crisis del Estado burocrático y la necesidad de articularlo a la sociedad civil;
- La transformación del concepto de representación política, que se torna más difuso; y
- La importancia de los medios de comunicación y su influencia en la creación de la opinión pública, incidiendo de manera relevante en la arena política.

(1996)

El Municipio de Monterrey cuenta con una gran lista de necesidades, por ende, la actuación del gobierno en congruencia con las instituciones de la sociedad civil y ciudadanos es primordial. Por ende, el impacto de la gobernanza enfocada se enfoca en fortalecer los gobiernos locales que corresponden a los Municipios principalmente en el aspecto financiero, con el fin de hacer frente a las problemáticas que enfrenta dicho Municipio. Entonces, y retomando desde otra perspectiva el término de gobernabilidad, ambos conceptos pueden trabajar en conjunto, lo que significará que ambos conceptos puedan dar a lugar a un análisis por un lado de la forma de como gobierna y por otro de los componentes necesarios para poder medir la gobernanza del gobierno Municipal. Como bien se observó en el cuadro anterior, la corrupción, ineffectividad del sistema de coordinación fiscal, entre otras han permitido la continuidad de las malas prácticas y, por ende, afectan los esfuerzos de los gobiernos locales en cuanto a la recaudación y, por ende, la distribución de ingresos.

El sistema de coordinación fiscal claramente tiene incidencia en la gobernanza del país, al ser el erario público el motor del crecimiento y desarrollo. El

problema radica en la formulación para la distribución, que si bien, benefician a los Estados con desventaja económica pero no incentivan su crecimiento, mientras que los Estados con mayor recaudación se ven limitados en su ejercicio, fortaleciendo además la centralización.

Como bien lo mencionan Verdugo y Beltrán en su obra Ciudades, desarrollo urbano y autonomía financiera:

En México el sistema federal y, sobre todo el federalismo fiscal, ha mantenido intactas las facultades políticas y tributarias del gobierno federal. En materia presupuestaria, las relaciones intergubernamentales se caracterizan por el desequilibrio vertical y la poca, o nula, rendición de cuentas horizontal, por lo que su funcionamiento limita la autonomía y la capacidad de gestión de los ayuntamientos para elevar de manera significativa los estándares de vida y de competitividad socioeconómica de las ciudades. (2017)

Entonces es importante mencionar la importancia de la buena gobernanza de acuerdo a los indicadores antes mencionados aunado al ingreso considerando el papel de la coordinación fiscal y como este impacta negativamente a Estados con mayor riqueza, como lo es Nuevo León y, por ende, el Municipio de Monterrey. Entonces el federalismo fiscal apoya indirectamente la inequidad de la relación entre los tres órdenes de gobierno y, por lo tanto, el sistema de transferencias daña a las finanzas de los ayuntamientos.

Conclusiones

La gobernabilidad permite al gobierno actuar en cuanto oportunidades, riesgos y amenazas desde la agenda de gobierno, por lo que este concepto es realmente esencial para las administraciones de los tres órdenes de gobierno, por su parte la gobernanza da pie a considerar más aspectos que se interrelacionan con

el Estado y sus ciudadanos. Entonces, la gobernanza exige una relación de colaboración entre el gobierno federal y los locales. Autores han comentado que la gobernanza es un instrumento para medir la gobernabilidad, mientras que otros, han comentado que pueden analizarse de manera individual. Así pues, a partir del desarrollo del capítulo, se pueden realizar las siguientes afirmaciones:

Gobernabilidad es la capacidad de gobernar, también se entiende como un proceso y que además deriva de dos elementos, el régimen político y las políticas públicas.

Dado ello, se han podido observar distintas formas de cómo entender la gobernabilidad. El estudio se basó en conceptos que permitieron posteriormente conocer la situación de México, así como su relación con otros términos similares al de gobernabilidad como la estabilidad, el orden, Estado fallido, crisis, régimen político y buen gobierno. Cabe mencionar que el actor principal de la gobernabilidad es el gobierno.

La ingobernabilidad se entiende de dos formas, por una dicotomía o en grados de gobernabilidad. Fue muy interesante observar que a este concepto se le haya agregado dicho análisis ya que representa un asunto contemporáneo y de alto impacto en la política local y federal.

La estabilidad y el orden son términos que para el gobierno son altamente importantes. El primero da las bases para una estabilidad política, social y democrática. Y el segundo, hace referencia al orden político que en su mayoría de veces va acompañado de fuerza para estabilizarlo.

La crisis, que de igual manera se relacionó con la gobernabilidad e ingobernabilidad, pero no como una necesaria consecuencia para la última se dé. Como bien se comentó con anterioridad, yacen eventos sobre gobernabilidad donde se puede identificar crisis políticas o crisis sociales que exponen el papel del

gobierno para el control. Así pues, el concepto de crisis puede entenderse como una dinámica hacia el deterioro que si se deja desenfrenada puede continuar hasta tener consecuencias negativas (Alcántara, 1995).

El Estado fallido surge como un evento a lo largo del tiempo, es decir, no es espontáneo, además de que se puede identificar cuando existe la guerra civil, revolución o rebelión. El concepto de Estado fallido es una idea contemporánea que da cuenta básicamente de las problemáticas, deficiencias e imposibilidad de ciertos Estados para responder a las diversas demandas que hacen sus ciudadanos (Zapata, 2014, p. 87).

El régimen político y el buen gobierno, estos deben de tener una alta y buena relación para la generación de bienestar. Dado ello, el primero se refiere al ordenamiento político establecido en una sociedad por los poderes constitucionales que obran sobre ella, así como el conjunto de autoridades políticas del Estado, mientras que el segundo, el cual es un instrumento de la gobernabilidad.

La gobernanza en el Municipio de Monterrey de acuerdo a los índices sustentados por el Banco Mundial y Bayón está en formación debido a que existen mecanismos que acatan las problemáticas; sin embargo, los números en cuanto a seguridad o corrupción persisten. En capítulos posteriores se analizarán los planes Municipales de gobierno durante el mandato de Lic. Adrián de la Garza del 2015 a nuestros días (2019).

En pocas palabras, es importante poner sobre la mesa la importancia de la autonomía financiera Municipal y su rol en cuanto a la gobernabilidad, con la finalidad de aportar iniciativas concretas para la solución de problemáticas de la ciudadanía, pensando, entonces, en una iniciativa global con incidencia local, puesto que la gobernabilidad va más allá de solo estudiar el gobierno debe considerar en su análisis el sistema de partidos, el sistema electoral, el presidencialismo, entre otros, para brindar un mayor panorama. Tomando en

consideración que la finalidad de la presente tesis doctoral es comprobar la hipótesis presentada en este estudio en cuanto a que la coordinación entre el Estado, Federación y Municipio aumentará la negociación de repartición de recursos financieros que inciden en una plena gobernanza en el Municipio de Monterrey a través iniciativas que afectan distintas esferas de la estructura política, económica y social; se puede decir, que hasta los capítulos estudiados, la gobernanza no puede ser un elemento que trabaja por separado, sino que más bien, surge y se matiza de la combinación de otros factores como la participación ciudadana, la opinión pública, y por ende, la relación coordinada entre los tres niveles de gobierno, siendo así un parteaguas para el fortalecimiento del Estado de Derecho y la gobernanza. Dicho esto, en el siguiente capítulo se comentará el financiamiento de la gestión municipal, con el fin de comprender la dinámica del Municipio de Monterrey en términos financieros.

Capítulo 6. El financiamiento de la gestión Municipal y las limitaciones presupuestarias del Municipio de Monterrey

Introducción

Dado ello, en este capítulo se presentará su clasificación, financiamiento, el fundamento legal que lo rige en términos financieros, sus ingresos, egresos con la finalidad de comprender el funcionamiento financiero de este. Esto con la finalidad de comprobar la hipótesis presentada en este estudio en cuanto a que la coordinación entre el Estado, Federación y Municipio aumentará la negociación de repartición de recursos financieros que inciden en una plena gobernanza en el Municipio de Monterrey a través iniciativas que afectan distintas esferas de la estructura política, económica y social. En referencia a dicho estudio, se pueden afirmar que:

- El papel del gobierno es el de resolver los problemas públicos, definiendo como público todo aquello que los particulares no sean capaces de resolver por si mismos (Aguilar, 2000).
- El Municipio se conforma en base a los factores económicos y poblacionales. Dando lugar los rurales, semiurbanos, urbanos y metropolitanos.
- El financiamiento del Municipio es un elemento principal para el desarrollo y la promoción del bienestar, por ende, urge una renovación de las normas y leyes que permitan una eficiente y eficaz gobernabilidad.
- La información financiera se incluye el presupuesto de ingresos, egresos, modificaciones al presupuesto, informes trimestrales de avance sobre la gestión financiera, información contable, presupuestal, así como de la ley de

disciplina financiera, sistema del formato único, destino del gasto, deuda pública y otros pasivos y finalmente, estados financieros mensuales

- La Ley de Ingreso Municipal representa la regulación de los ingresos en el Municipio. Por lo que, los ingresos que recibe cada Municipio son recaudados por la Federación y para ello es importante clarificar los tipos de ingreso con los que se cuenta.
- La comprensión de los siguientes términos constituye la base para futuras propuestas, sean impuestos, derechos, participaciones, aprovechamientos, contribuciones de mejoras, egresos del Municipio, deuda pública y del Municipio, patrimonio Municipal y créditos fiscales.
- De igual manera se encuentra, la transparencia y rendición de cuentas son dos elementos que en nuestros días se están posicionando en el mapa para la acción y capacitación de servidores públicos, debido a las malas prácticas en distintas esferas, sobre todo en las finanzas públicas

Con respecto a lo anterior, se puede comprender la importancia de la cuenta pública y sus elementos, poniendo sobre la mesa las limitaciones presupuestarias del Municipio.

6.1 Cuenta pública del Municipio de Monterrey

La importancia de la cuenta pública para su análisis en el presente capítulo, se dirige a aquellas cuestiones de financiamiento de la gestión Municipal donde se pueden evaluar tanto los ingresos como el gasto del año anterior. De acuerdo con la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, la cuenta pública se define como:

El informe que integra la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y presenta a la Cámara de Diputados para su revisión y fiscalización, contiene la información contable, presupuestaria, programática y complementaria de los Poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial, de los Órganos Autónomos y de cada ente público del Sector Paraestatal, en cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 74, fracción VI de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y en los artículos 46 y 53 de la Ley General de Contabilidad Gubernamental. (2019)

Por ende, cada Entidad Federativa tiene la obligación de llevar el control sobre esta sobre esta, al representar el trabajo realizado en términos financieros. Dado ello, en referencia a la cuenta pública de las Municipalidades, ésta representa una evaluación financiera de todas las acciones del gobierno Municipal y permite determinar el grado de aplicación de la Ley de Ingresos Municipales y del Presupuesto de Egresos. Los principales elementos que debe de contener la cuenta pública son:

Principales lineamientos de la política de ingresos:

- Forma en que se aplicó la Ley de Ingresos.
- Cantidad total de ingresos recaudados.
- Forma en que se realizó la fiscalización.
- Recursos provenientes de financiamiento crediticio.
- Recursos provenientes de la colaboración ciudadana para financiar las obras y los servicios públicos.

Respecto a los gastos, la cuenta pública deberá contemplar:

- Gastos realizados y sus respectivos comprobantes.

- Formas utilizadas para cubrir los programas de obras y servicios públicos.
- Avances en el gasto ejercido con relación al presupuesto de egresos aprobado.
- Cantidad total de gasto.
- Estructura económica del gasto público Municipal, destacando las cantidades destinadas a cada concepto.

(INAFED, 2019)

Por lo que, en referencia al Municipio de Monterrey y en base a la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública en la página oficial del Gobierno de Monterrey se muestra la información desde el año 2003 hasta septiembre de 2019. La información financiera se incluye el presupuesto de ingresos, egresos, modificaciones al presupuesto, informes trimestrales de avance sobre la gestión financiera, información contable, presupuestal, así como de la Ley de Disciplina Financiera, sistema del formato único, destino del gasto, deuda pública y otros pasivos y finalmente, estados financieros mensuales.

Esta información, permite conocer los proyectos de inversión en los cuales el Estado invierte.

6.1.1 La importancia de la transparencia y rendición de cuentas.

Transparencia y rendición de cuentas son dos elementos que en nuestros días se están posicionando en el mapa para la acción y capacitación de servidores públicos, debido a las malas prácticas de distintas esferas, sobre todo en las finanzas públicas. Ambos conceptos tienen gran influencia en las decisiones gubernamentales y administrativas para la generación de bienestar, es por ello, que

se busca la construcción de una sociedad sana que le diga no a la corrupción e impunidad.

Como bien se puede observar en el área políticas públicas, para la transparencia y rendición de cuentas es ampliamente importante contar con herramientas que permitan su evaluación y medición, al igual que en los ingresos y egresos del monto que se recibe. El fundamento legal corresponde a la Ley de General de Transparencia y Acceso a la Información Pública, en su artículo primero en el que se establecen los principios, bases generales y procedimiento para el acceso a la información.

Dado ello, la transparencia y rendición de cuentas es un tema medular para el fundamento del Estado de Derecho en México. Es por ello, que a continuación se ha decidido analizar los ingresos, egreso y su aplicabilidad en el tema de seguridad.

6.1.2 Elementos que integran los ingresos del Municipio.

El financiamiento del Municipio es un elemento primordial para el bienestar de sus habitantes al ser el más cercano a ellos, además de que es el tercer nivel de gobierno. Como se ha comentado con anterioridad, el financiamiento del Municipio en México requiere ser modificado debido a que los esfuerzos por hacerlo cada vez más efectivo no han causado un gran impacto en su ejercicio. Por ende, es esencial una verdadera coordinación entre la Federación, el Estado y Municipios con la confianza de que el erario público será distribuido bajo la primicia de beneficiar a los habitantes de su Municipio, sin oportunidad de desviar el erario a manos de unos cuantos, debido al actuar del servidor público. La autonomía financiera Municipal impulsará la operación administrativa para beneficio de estos. Cabe destacar que el fomento a la igualdad social es un elemento clave para las fórmulas establecidas por la Federación en cuanto a la distribución del erario; sin embargo, es importante focalizar mencionada distribución a aquellos que más aportan.

Así pues, el esquema tributario mexicano es de cierta manera complejo desde el aspecto de recaudación como de distribución. En México, el gobierno federal es el que percibe mayores ingresos y los obtiene del gobierno estatal y Municipal (SCJN, 2011), es decir, la recaudación tributaria se conforma de aportaciones de seguridad social, contribuciones de mejoras, derechos e impuestos. La seguridad social son cuotas obrero patronales que tienen como fin cubrir los gastos necesarios (Delgadillo, 2006, p. 55-56). Las contribuciones de mejoras son contribuciones que establece el Estado a cargo de algunas personas para costear una obra pública o un servicio que brinda ventajas económicas o bienestar social a aquellas personas, a su familia o su comunidad, tales como carreteras, mercados, escuelas (Delgadillo, 2006, p. 60). Los derechos son contribuciones establecidas por el uso o aprovechamiento de los bienes de dominio público de la Nación, así como por recibir servicios que presta el Estado en funciones de derecho público (Delgadillo, 2006, p. 61). Sin embargo, los gobiernos estatales y Municipales no cuentan con haciendas autosuficientes conformadas a través de sus propias contribuciones, por lo que la obtención de los recursos es por medio de aportaciones y participaciones (SCJN, 2011).

Dado ello, los ingresos que recibe cada Municipio son recaudados por la Federación y para ello es importante clarificar los tipos de ingreso con los que se cuenta. La Ley de Ingreso Municipal tiene gran valor debido a que está define los alcances los ingresos, así como los gastos en los que debe enfocarse. Su fundamento legal se basa en la Ley de Coordinación Fiscal, los Convenios de Adhesión al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal y de Coordinación Administrativa en Materia Fiscal Federal.

6.1.2.1 Fundamentación Legal de Ingreso Municipal.

La Ley de Ingreso Municipal regula los ingresos de los Municipios, mismos que cambian por el ejercicio fiscal al que se refieran. En el caso de Nuevo León para el 2019, estos provienen de:

Artículo 1.- La Hacienda Pública de los Municipios del Estado de Nuevo León, para el ejercicio fiscal del año 2019, se integrará con los ingresos que a continuación se enumeran:

I. Impuestos:

1. Predial.
2. Sobre adquisición de inmuebles.
3. Sobre diversiones y espectáculos públicos.
4. Sobre juegos permitidos.
5. Sobre aumento de valor y mejoría específica de la propiedad.
6. Accesorios.
7. Rezagos.

II. Derechos:

1. Por cooperación para obras públicas.
2. Por servicios públicos.
3. Por construcciones y urbanizaciones.
4. Por certificaciones, autorizaciones, constancias y registros.
5. Por inscripción y refrendo.
6. Por revisión, inspección y servicios.
7. Por expedición de licencias.
8. Por control y limpieza de lotes baldíos.
9. Por limpia y recolección de desechos industriales y comerciales.
10. Por ocupación de la vía pública.
11. Por nuevos fraccionamientos, edificaciones y subdivisiones en materia urbanística.
12. Rezagos.

13. Accesorios.

14. Diversos.

III. Contribuciones por nuevos fraccionamientos, edificaciones, parcelaciones, relotificaciones y subdivisiones previstas en la Ley de Desarrollo Urbano del Estado de Nuevo León.

IV. Productos:

1. Enajenación de bienes muebles o inmuebles.

2. Arrendamiento o explotación de bienes muebles o inmuebles del dominio privado.

3. Por depósito de escombros y desechos vegetales.

4. Venta de impresos, formatos y papel especial.

5. Diversos.

V. Aprovechamientos:

1. Multas.

2. Donativos.

3. Subsidios.

4. Participaciones estatales y federales.

5. Aportaciones federales y estatales a los Municipios.

6. Cauciones cuya pérdida se declare en favor del Municipio.

7. Indemnizaciones.

8. Rezagos.

9. Accesorios.

10. Diversos

(Congreso H. del Estado de Nuevo León, 2019)

En dicha ley también se declaran las bases por las cuales las participaciones federales o estatales pueden liberarse o retenerse a los Municipios, así como las sanciones por los recargos, subsidios, especificaciones de créditos, entre otros.

En términos financieros, la Ley de Ingresos del Estado de Nuevo León para el ejercicio fiscal 2019, en el artículo primero, el Estado recibirá la cantidad de \$ 101,459,191,528 (H. Congreso de la Unión, 2019), mientras que el Municipio de Monterrey, como se comentó con anterioridad solo representa el 6.2% (Ver anexo 4).

Con la finalidad de explicar los ingresos, estos se pueden dividir en dos grandes grupos, siendo aquellos de fuente directa u ordinaria que corresponde a los impuestos, derechos, productos, aprovechamientos y participaciones; por otro lado, se encuentran los de fuente indirecta o extraordinaria en referencia a las aportaciones, crédito, pago de obras y servicios inesperados. Cabe mencionar que todas las contribuciones se clasifican en impuestos, aportaciones de seguridad social, contribuciones de mejoras y derechos. (Cámara de Diputados, 2019)

6.1.2.2 Impuestos.

Los impuestos son uno de los instrumentos más importantes para el Estado sobre todos porque promueve su desarrollo. Dado ello, es importante definir los conceptos de ingreso público, contribución e impuesto, esto con el afán de comprender mejor los conceptos de impuesto. En base al ingreso público esto corresponde a todas las percepciones del Estado mientras que la contribución forma parte del concepto de ingresos públicos por ejemplo pagos de servicios, donaciones, multas; y, los impuestos en base al Código Fiscal de la Federación en su artículo 2 fracción I son:

las contribuciones establecidas en ley que deben pagar las personas físicas y morales que se encuentran en la situación jurídica o de hecho prevista por

la misma y que sean distintas de las señaladas en las fracciones II, III y IV de este Artículo. (Cámara de Diputados, 2019)

Así pues, los impuestos son los recursos que financian el gasto público y benefician la redistribución de ingresos, tanto por transferencias como en áreas específicas, por ejemplo, el desarrollo social. Los elementos de un sistema de impuestos son: los principios rectores que lo fundamentan, el conjunto de impuestos vigentes en un momento histórico concreto, y los fines de la tributación: recaudatorios o extrafiscales.

Por su parte, Astudillo y Fonseca en cuanto a la distribución de las cargas tributarias, mencionan dos principios primordiales para los impuestos:

Principio de beneficios obtenidos: También se le conocer como “costo del servicio”. Este principio afirma que el financiamiento de los bienes y servicios proporcionados por el gobierno deben estar a cargo de aquellos que los reciben y en medida que se benefician de ellos. Si bien este principio resulta conveniente para ligar los costos de los bienes y servicios que provee el gobierno con los verdaderos beneficiarios de ello [...].

Principio de la capacidad de pago: De acuerdo con este principio, los ciudadanos con mayor capacidad para generar ingresos deben recibir una carga tributaria más pesada que aquellos que tengan menor capacidad de pago tampoco es tan fácil de determinar. (2017, p. 106-107)

Así también, el principio de proporcionalidad, principio de certidumbre, principio de comodidad y principio de economía:

- El principio de proporcionalidad, establece que todo ciudadano debe contribuir al sostenimiento del Estado en que reside, en una

proporción lo más cercana posible a su verdadera capacidad económica.

- El principio de certidumbre, toda contribución debe poseer fijeza en sus elementos constitutivos.
- El principio de comodidad atiende a los plazos y fechas para el pago de los impuestos, que deben ser prácticos y lo menos gravosos para los contribuyentes.
- El principio de economía significa que la diferencia entre el monto total de los impuestos que se recaudan y lo que efectivamente ingresa como recursos para el Estado debe ser lo menos posible. (Arrioja, 2012)

Dicha distribución demuestra una inequidad entre las Entidades y los Municipios. Reforzando el centralismo y disminuyendo la eficiencia y eficacia del papel del Municipio al no generar resultados en la comunidad.

Como ejemplo de los impuestos se tienen: el ISR grava los ingresos netos de todo tipo que perciben las personas físicas y morales; el IVA es un impuesto que recae sobre el consumo de bienes y servicios, por lo que el impuesto repercute sobre el consumidor final, pese a no ser él, el sujeto obligado del impuesto; y, el IEPS es un impuesto que se establece con el propósito de ser pagado solamente por una parte de la población y sólo grava determinados consumos. Además, es un impuesto que puede ser trasladado, pues está dirigido al consumo de ciertos bienes.

Así pues, se pueden observar tanto los principios que rigen a los impuestos al igual que los diferentes tipos de impuestos. Por ende, en el sistema de impuestos mexicano se pueden definir otra clasificación de impuestos en función de la autoridad que los cobra: impuestos federales, impuestos estatales e impuestos Municipales. De esta manera, los tres niveles de gobierno pueden definir los rubros

de ingresos necesarios para atender su necesidad de gasto y establecer impuestos (Centro de Estudios de las Finanzas Públicas, 2005).

6.1.2.3 Derechos.

De acuerdo con el Código Fiscal de la Federación en su artículo 2 fracción IV los derechos son percibidos por la prestación de usos o aprovechamientos de los bienes del dominio público, mismo que a la letra dice:

IV. Derechos son las contribuciones establecidas en Ley por el uso o aprovechamiento de los bienes del dominio público de la Nación, así como por recibir servicios que presta el Estado en sus funciones de derecho público, excepto cuando se presten por organismos descentralizados u órganos desconcentrados cuando en este último caso, se trate de contraprestaciones que no se encuentren previstas en la Ley Federal de Derechos. También son derechos las contribuciones a cargo de los organismos públicos descentralizados por prestar servicios exclusivos del Estado.

Cuando sean organismos descentralizados los que proporcionen la seguridad social a que hace mención la fracción II, las contribuciones correspondientes tendrán la naturaleza de aportaciones de seguridad social.

Los recargos, las sanciones, los gastos de ejecución y la indemnización a que se refiere el séptimo párrafo del Artículo 21 de este Código son accesorios de las contribuciones y participan de la naturaleza de éstas. Siempre que en este Código se haga referencia únicamente a contribuciones no se entenderán incluidos los accesorios, con excepción de lo dispuesto en el Artículo 1o.

(Cámara de Diputados, 2019)

Al respecto cabe mencionar que de la ley emanan las cantidades que se tienen que pagar en cuanto al arancel tanto para la importación como para la exportación. Dado ello, y en cuanto a los ingresos de los derechos, estos devienen de las dependencias de la Administración Pública Federal, en base al artículo 7º de la Ley Federal de Derechos o en su caso con el Oficio Circular.

6.1.2.4 Participaciones.

Las participaciones son aquellos ingresos que son percibidos por aquellos convenios, cuotas establecidas y disposiciones de autoridades fiscales federales y estatales. En palabras de Flores (2019, p. 77), las participaciones son asignaciones previstas en el Presupuesto de Egresos de la Federación, destinados a cubrir la parte de los ingresos federales participables.

De acuerdo en al artículo 10 de la Ley de Coordinación Fiscal las participaciones:

Artículo 10.- Las Entidades que deseen adherirse al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal para recibir las participaciones que establezca esta Ley, lo harán mediante convenio que celebren con la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, que deberá ser autorizado o aprobado por su legislatura. También, con autorización de la legislatura podrán dar por terminado el convenio.

(Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, 2018)

Por tanto, al aceptar ser parte de la coordinación fiscal, recibirá del Fondo General de Participaciones un 20% de la recaudación federal participable que obtenga la Federación en un ejercicio.

De acuerdo con el Centro de Estudios de Finanzas Públicas, las participaciones:

En términos del artículo 9º de la Ley de Coordinación Fiscal (LCF), los recursos que son canalizados a las Entidades Federativas y Municipios no están condicionados en su entrega ni en su ejercicio por parte de la Federación, por tanto, son ellos, a través del órgano legislativo correspondiente, los que establecen su manejo, aplicación y determinación en las partidas en que habrán de erogarse. Los recursos de las Participaciones se asignan en los términos establecidos por la LCF y los Convenios de Adhesión al Sistema de Coordinación Fiscal y de Colaboración Administrativa en Materia Fiscal Federal. Su carácter principal es resarcitorio, pues tiene como fin asignar los recursos de manera proporcional a la participación de las Entidades Federativas en la actividad económica y la recaudación y, por lo tanto, pretende generar incentivos para incrementar el crecimiento económico y el esfuerzo recaudatorio de las Entidades. (2019)

De la misma manera, forman parte del Gasto no Programable, por lo que en el Presupuesto de Egresos de la Federación aparecen como una estimación de lo que se espera se transferirá a las Entidades Federativas y Municipios, dependiendo del comportamiento efectivo de la Recaudación Federal Participable (RFP) a lo largo del ejercicio fiscal (Centro de Estudios de Finanzas Públicas, 2019).

Así pues, las participaciones federales son los recursos que reciben las Entidades Federativas debido a su acuerdo, la coordinación fiscal representando un 30% de ingreso. Dentro del ramo 28, las participaciones se encuentran catalogadas

como recursos no condicionados, por lo que el Municipio desde su autonomía financiera puede ser uso de estos. La forma de repartición consiste en una combinación de elementos como PIB nacional y estatal, recaudación estatal, nacional y el número de habitantes, por lo que, el origen de las participaciones son los fondos, los cuales constituyen un porcentaje de la recaudación.

6.1.2.5 Aportaciones.

De acuerdo con la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, este concepto:

Las Aportaciones Federales para Entidades Federativas y Municipios o Ramo 33 es el mecanismo presupuestario diseñado para transferir a los Estados y Municipios recursos que les permitan fortalecer su capacidad de respuesta y atender demandas de gobierno en los rubros de:

- Educación
- Salud
- Infraestructura básica
- Fortalecimiento financiero y seguridad pública
- Programas alimenticios y de asistencia social
- Infraestructura educativa

Con tales recursos, la Federación apoya a los gobiernos locales que deben atender las necesidades de su población; buscando, además, fortalecer los presupuestos de las Entidades Federativas y las regiones que conforman.

Estas Aportaciones Federales se distribuyen a los Estados en los siguientes fondos con base a lo establecido en el capítulo V de la Ley de Coordinación Fiscal (LCF), artículos 25 a 51.

(2014)

Sobre el ramo 33, dicha información a detalle puede encontrarse en capítulos anteriores.

6.1.2.6 Contribuciones de mejoras.

Las contribuciones de mejora se refieren a las obras públicas del Municipio donde los habitantes sean personas físicas y morales son beneficiadas (Cámara de Diputados, 2019). Ejemplo de ello corresponde a las baquetas, calles, parques, entre otros.

Así pues, en el Código Fiscal de la Federación se detallan los conceptos clave que las personas físicas y morales, quienes están obligados a contribuir con el gasto público en referencia a las leyes establecidas.

6.1.2.7 Aprovechamientos.

Los aprovechamientos son ingresos del Municipio diferentes a las contribuciones, sean estos, los recargos, accesorios, gastos del proceso administrativo, indemnizaciones por daños a bienes Municipales, multas. De acuerdo al artículo tercero del Código Fiscal de la Federación se dice que:

Artículo 3o.- Son aprovechamientos los ingresos que percibe el Estado por funciones de derecho público distintos de las contribuciones, de los ingresos derivados de financiamientos y de los que obtengan los organismos descentralizados y las empresas de participación estatal.

Los recargos, las sanciones, los gastos de ejecución y la indemnización a que se refiere el séptimo párrafo del Artículo 21 de este Código, que se apliquen en relación con aprovechamientos, son accesorios de éstos y participan de su naturaleza.

Los aprovechamientos por concepto de multas impuestas por infracciones a las disposiciones legales o reglamentarias que no sean de carácter fiscal, podrán ser destinados a cubrir los gastos de operación e inversión de las dependencias encargadas de aplicar o vigilar el cumplimiento de las disposiciones cuya infracción dio lugar a la imposición de la multa, cuando dicho destino específico así lo establezcan las disposiciones jurídicas aplicables.

Son productos las contraprestaciones por los servicios que preste el Estado en sus funciones de derecho privado, así como por el uso, aprovechamiento o enajenación de bienes del dominio privado.

(Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, 2019)

El cálculo de los aprovechamientos se calcula en base al DOF 21/01/2019, cuya información se extrae de las Administración Pública Federal y órganos constitucionales autónomos, de acuerdo con lo dispuesto por el artículo 10 de la Ley de Ingresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal al igual que en el Oficio Circular.

En suma, es así como puede entenderse el término de aprovechamiento.

6.1.2.8 Patrimonio.

De acuerdo con la Ley de Gobierno Municipal del Estado de Nuevo León, en su artículo 17, fracción III se menciona que el ayuntamiento es el encargado de salvaguardar el patrimonio Municipal, mismo que a la letra dice:

III. El o los Síndicos: representantes de la comunidad, responsables de vigilar la debida administración del erario público, la legalidad de los actos del

Ayuntamiento, la correcta recaudación y aplicación de los fondos públicos y la vigilancia del Patrimonio Municipal. (LGMENL, 2019)

Así también, en el capítulo V de las atribuciones del ayuntamiento, en materia de Patrimonio Municipal:

- a) Establecer normas, políticas y lineamientos en materia de adquisiciones, arrendamientos, desincorporación de activos, servicios y obras públicas de la Administración Pública Municipal, de acuerdo con las leyes correspondientes;
- b) Programar la formulación y actualización de los inventarios de bienes del Municipio, estableciendo los registros administrativos necesarios para su control;
- c) Otorgar la concesión de bienes del dominio público o privado Municipales, cuando la vigencia de los contratos de concesión respectivos se extienda del período constitucional del Ayuntamiento;
- d) Aprobar la desafectación, mediante la declaratoria correspondiente, publicada en la Gaceta Municipal o en defecto de ella, en el Periódico Oficial del Estado, de bienes del dominio público Municipal, en la forma y términos que determine la Ley;
- e) Aprobar la incorporación de bienes de dominio público al patrimonio Municipal, expidiendo la declaratoria de incorporación correspondiente, la cual deberá publicarse en el Periódico Oficial del Estado y en la Gaceta Municipal;
- f) Aprobar la realización de actos de dominio y la creación de gravámenes cuando su término exceda del período constitucional, sobre bienes inmuebles de dominio privado Municipal;
- g) Aprobar previo el cumplimiento de los requisitos establecidos en la Ley, la enajenación de inmuebles, para satisfacer necesidades del Municipio;
- h) Constituir y procurar la preservación de los archivos históricos Municipales;

- i) Elaborar y publicar, en coordinación con las autoridades competentes, el catálogo del patrimonio histórico y cultural del Municipio, vigilando su preservación y determinando cuáles construcciones y edificios no podrán modificarse; y
- j) Proveer la conservación de los edificios públicos Municipales y procurar aumentar el patrimonio Municipal.

(H. Congreso del Estado de Nuevo León, 2019)

Así pues, se comprende el término de patrimonio, el cual es parte de la riqueza.

6.1.3 La importancia del endeudamiento para el desarrollo del Municipio.

La deuda pública es un elemento que permite el desarrollo del Municipio y, por ende, del Estado debido a la inversión en necesidades de Municipio. Dado ello, es importante analizar las distintas de formas en cómo se lleva a cabo y los requisitos mínimos que debe de contener, por ende, la información relativa a la deuda pública, en términos de la normatividad aplicable, la cual deberá contener por lo menos, lo siguiente:

- a) Financiamiento adquirido con la Banca Comercial o de Desarrollo:
 - 1. Fecha de contratación;
 - 2. Monto contratado;
 - 3. Versión pública del documento mediante el cual se haya formalizado la operación;
 - 4. Origen de los recursos que servirán para el pago del servicio de la deuda;
 - 5. Desglose del pago de intereses y capital;
 - 6. Período de gracia;
 - 7. Fecha de vencimiento;

8. Destino de la deuda;
9. En caso de ser producto de una renegociación de la deuda estudio costo beneficio;
10. Tasa de interés; y
11. Monto inicial y final comprendido dentro del período de publicación.

b) Deuda con Proveedores y Contratistas, incluida la adquirida a través de Cadenas Productivas, en forma individual

y global, detallando, por proveedor o contratista, al menos lo siguiente:

1. Monto inicial adeudado;
2. Fecha de inicio de adeudo;
3. Monto adeudado a la fecha;
4. Condiciones y plazo para liquidar los adeudos; y
5. Institución Financiera en el caso de Cadenas Productivas

c) Pasivos Contingentes, señalando al menos el monto y el concepto que lo origina.

(Tesorería Municipal, 2019)

De acuerdo con el Gobierno de México (2019), la deuda pública tiene como objetivo cubrir las necesidades de financiamiento del Gobierno Federal al menor costo posible, manteniendo un nivel de riesgo adecuado dadas las características de las finanzas públicas del país. Así pues, es importante contar con su medición de una manera transparente y bajo el esquema de rendición de cuentas.

Así pues, la situación actual de la deuda pública es:

Al cierre del segundo trimestre de 2019, los principales indicadores de riesgo de la deuda del Gobierno Federal evolucionaron de la siguiente manera: dentro de la composición de la deuda, el 77.6% de la deuda neta del Gobierno

Federal se encuentra denominada en pesos y el 22.4% en moneda extranjera. Dentro de la deuda interna, el plazo promedio de vencimiento de la deuda interna en valores gubernamentales fue de 7.85 años, y el 81.8% de estos, se encuentra a tasa fija y largo plazo. Para la deuda externa, el plazo promedio de la deuda de mercado es de 18.44 años y el 100% de esta se encuentra a tasa fija. (Gobierno de México, 2019)

En palabras de Flores (2019, p. 82), la deuda pública constituye un motivo del gasto público en lo que se refiere a la amortización de capitales e intereses. Al primer trimestre del 2019, los Municipios más endeudados corresponden a:

Los Municipios más endeudados del país en términos absolutos, aquellos cuya deuda supera los mil millones de pesos, son Tijuana, Baja California; Guadalajara, Jalisco; Monterrey, Nuevo León; Hermosillo, Sonora; León, Guanajuato; San Nicolás de los Garza, Nuevo León; Zapopan, Jalisco; Benito Juárez, Quintana Roo y Mexicali, Baja California. La suma de la deuda de estos nueve Municipios representa casi el 37.0 por ciento del total las obligaciones financieras de este orden de gobierno (Centro de Estudios de Finanzas Públicas, 2019).

En referencia a Monterrey, el Gobierno de Nuevo León ha puesto a disposición de la ciudadanía los números de la deuda de largo plazo y adeudos a corto plazo. En las siguientes figuras puede visualizar en dicha deuda del 2015 hasta el tercer trimestre del 2019, debido al período de administración de Adrián de la Garza, Presidente Municipal de Monterrey.

Figura 5 Deuda 2019

Nuevo León
Gobierno del Estado

GOBIERNO DEL ESTADO DE NUEVO LEÓN
SECRETARÍA DE FINANZAS Y TESORERÍA GENERAL DEL ESTADO
INFORME DE DEUDA PÚBLICA
30 de septiembre de 2019

GOBIERNO DEL ESTADO

DEUDA DE LARGO PLAZO

| SALDO ⁽¹⁾ | | | |
|----------------------|-----------------------|-------------------------------------|-----------------------|
| | Garantía | | Total |
| Participaciones | Aportaciones | Ingresos Propios/Participaciones | |
| Banca Comercial | 27,718,953,744 | - | 31,148,953,744 |
| Banca de Desarrollo | 11,938,831,759 | - | 11,938,831,759 |
| Mercado de Valores | - | - | - |
| TOTAL | 39,657,785,503 | 3,430,000,000 | 43,087,785,503 |

ADEUDOS DE CORTO PLAZO


| SALDO ⁽¹⁾ | |
|----------------------|---------------|
| Banca Comercial | 1,810,769,231 |

ADEUDOS DE ORGANISMOS SIN RESPONSABILIDAD PARA EL ESTADO

| SALDO ⁽¹⁾ | |
|---------------------------------------------------|-----------------------|
| Red Estatal de Autopistas ⁽²⁾ | 16,659,503,145 |
| Instituto de Control Vehicular ⁽³⁾ | 5,123,869,521 |
| Servicios de Agua y Drenaje de Monterrey | |
| Banca Comercial ⁽⁴⁾ | 1,865,259,868 |
| Banca de Desarrollo ⁽⁵⁾ | 1,363,806,076 |
| Universidad Autónoma de Nuevo León ⁽⁶⁾ | 1,716,588,755 |
| TOTAL | 26,729,027,364 |

Fuente: Gobierno de Nuevo León

Figura 6 Deuda 2018



Nuevo León
Gobierno -- Estado

GOBIERNO DEL ESTADO DE NUEVO LEÓN
SECRETARÍA DE FINANZAS Y TESORERÍA GENERAL DEL ESTADO
INFORME DE DEUDA PÚBLICA
31 de diciembre de 2018

GOBIERNO DEL ESTADO

DEUDA DE LARGO PLAZO

| SALDO ⁽¹⁾ | | | | |
|----------------------|-----------------------|--------------|------------------|-----------------------|
| | Garantía | | Total | |
| | Participaciones | Aportaciones | Ingresos Propios | |
| Banca Comercial | 30,139,050,635 | - | - | 30,139,050,635 |
| Banca de Desarrollo | 11,994,875,699 | - | - | 11,994,875,699 |
| Mercado de Valores | - | - | - | - |
| TOTAL | 42,133,926,334 | - | - | 42,133,926,334 |

ADEUDOS DE CORTO PLAZO


| SALDO ⁽¹⁾ | |
|----------------------|---------------|
| Banca Comercial | 3,490,000,000 |

ADEUDOS DE ORGANISMOS SIN RESPONSABILIDAD PARA EL ESTADO

| SALDO ⁽¹⁾ | |
|---------------------------------------------------|-----------------------|
| Red Estatal de Autopistas ⁽²⁾ | 16,726,372,316 |
| Instituto de Control Vehicular ⁽³⁾ | 5,266,381,539 |
| Servicios de Agua y Drenaje de Monterrey | |
| Banca Comercial ⁽⁴⁾ | 2,092,412,299 |
| Banca de Desarrollo ⁽⁵⁾ | 1,307,643,408 |
| Universidad Autónoma de Nuevo León ⁽⁶⁾ | 1,956,588,755 |
| TOTAL | 27,349,398,318 |


Fuente: Gobierno de Nuevo León

Figura 7 Deuda 2017

| | | | | |
|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------------------|------------------|-----------------------|-----------------------|
|  <p>GOBIERNO DEL ESTADO DE NUEVO LEÓN SECRETARÍA DE FINANZAS Y TESORERÍA GENERAL DEL ESTADO INFORME DE DEUDA PÚBLICA 31 de diciembre de 2017</p> | | | | |
| GOBIERNO DEL ESTADO | | | | |
| DEUDA DE LARGO PLAZO | | | | |
| SALDO ⁽¹⁾ | | | | |
| | Garantía | | | Total |
| Participaciones | Aportaciones | Ingresos Propios | | |
| Banca Comercial | 28,137,043,779 | - | - | 28,137,043,779 |
| Banca de Desarrollo | 12,052,318,496 | - | - | 12,052,318,496 |
| Mercado de Valores | - | - | - | - |
| TOTAL | 40,189,362,276 | - | - | 40,189,362,276 |
| ADEUDOS DE CORTO PLAZO | | | | |
| SALDO ⁽¹⁾ | | | | |
| Banca Comercial | | | | 2,690,866,670 |
| ADEUDOS DE ORGANISMOS SIN RESPONSABILIDAD PARA EL ESTADO | | | | |
| SALDO ⁽¹⁾ | | | | |
| Red Estatal de Autopistas ⁽²⁾ | | | 14,613,753,127 | |
| Instituto de Control Vehicular ⁽³⁾ | | | 5,282,866,002 | |
| Servicios de Agua y Drenaje de Monterrey | | | | |
| Banca Comercial ⁽⁴⁾ | | | 2,228,634,210 | |
| Banca de Desarrollo ⁽⁵⁾ | | | 1,399,407,858 | |
| TOTAL | | | 23,524,661,197 | |

Fuente: Gobierno de Nuevo León

Figura 8 Deuda 2016

| | | | | |
|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------------------|------------------|-----------------------|-----------------------|
|  <p>GOBIERNO DEL ESTADO DE NUEVO LEÓN SECRETARÍA DE FINANZAS Y TESORERÍA GENERAL DEL ESTADO INFORME DE DEUDA PÚBLICA 31 de diciembre de 2016</p> | | | | |
| GOBIERNO DEL ESTADO | | | | |
| DEUDA DE LARGO PLAZO | | | | |
| SALDO ⁽¹⁾ | | | | |
| | Garantía | | | Total |
| Participaciones | Aportaciones | Ingresos Propios | | |
| Banca Comercial | 24,285,833,144 | - | - | 24,285,833,144 |
| Banca de Desarrollo | 9,802,665,983 | - | - | 9,802,665,983 |
| Mercado de Valores | 1,587,754,000 | - | - | 1,587,754,000 |
| TOTAL | 35,676,253,127 | - | - | 35,676,253,127 |
| ADEUDOS DE CORTO PLAZO | | | | |
| SALDO ⁽¹⁾ | | | | |
| Banca Comercial | | | | 2,261,944,448 |
| ADEUDOS DE ORGANISMOS SIN RESPONSABILIDAD PARA EL ESTADO | | | | |
| SALDO ⁽¹⁾ | | | | |
| Red Estatal de Autopistas ⁽²⁾ | | | 13,887,093,582 | |
| Instituto de Control Vehicular ⁽³⁾ | | | 5,261,642,834 | |
| Servicios de Agua y Drenaje de Monterrey | | | | |
| Banca Comercial ⁽⁴⁾ | | | 2,364,856,120 | |
| Banca de Desarrollo ⁽⁵⁾ | | | 1,491,172,308 | |
| TOTAL | | | 23,004,764,844 | |

Fuente: Gobierno de Nuevo León

Figura 9 *Deuda 2015*

Nuevo León
GOBIERNO DEL ESTADO

GOBIERNO DEL ESTADO DE NUEVO LEÓN
SECRETARÍA DE FINANZAS Y TESORERÍA GENERAL DEL ESTADO
INFORME DE DEUDA PÚBLICA
31 de diciembre de 2015

GOBIERNO DEL ESTADO

DEUDA DE LARGO PLAZO

| SALDO ⁽¹⁾ | | | | | |
|----------------------|-----------------------|--------------------------|------------------|-----------------|-----------------------|
| | Participaciones | Garantía Aportaciones | Ingresos Propios | Sin Garantía | Total |
| Banca Comercial | 26,842,231,955 | - | - | - | 26,842,231,955 |
| Banca de Desarrollo | 6,773,279,073 | - | - | - | 6,773,279,073 |
| Mercado de Valores | 1,734,947,000 | - | - | - | 1,734,947,000 |
| TOTAL | 35,350,458,028 | - | - | - | 35,350,458,028 |

ADEUDOS DE CORTO PLAZO

| SALDO ⁽¹⁾ | |
|----------------------|---------------|
| Banca Comercial | 2,330,672,728 |

ADEUDOS DE ORGANISMOS SIN RESPONSABILIDAD PARA EL ESTADO

| SALDO ⁽¹⁾ | |
|-----------------------------------------------|-----------------------|
| Red Estatal de Autopistas ⁽²⁾ | 13,706,532,938 |
| Instituto de Control Vehicular ⁽³⁾ | 3,272,255,399 |
| Servicios de Agua y Drenaje de Monterrey | |
| Banca Comercial ⁽⁴⁾ | 2,501,078,030 |
| Banca de Desarrollo ⁽⁵⁾ | 1,582,936,758 |
| TOTAL | 21,062,803,125 |

Fuente: Gobierno de Nuevo León²¹

La información mostrada con anterioridad menciona los saldos de deuda del Estado de Nuevo León. Cabe destacar que, en la página de internet, dicha información se actualiza por trimestres, por lo que en el 2019 se muestra hasta el tercero, mismo que tiene el saldo mayor de la deuda a largo plazo, mientras que el de mayor saldo de deuda a corto plazo fue en el 2018 en comparación con los otros años.

El liderazgo del endeudamiento del Municipio de Monterrey por un lado representa la incapacidad del Estado y Municipio en poder sufragar por sí mismos las necesidades de los Estados, pero, por otro lado, permite el desarrollo del Municipio, esto debido a que, si la inversión no existe el desarrollo tampoco. Con respecto a ello, se suma al análisis un término esencial que permite comprenderlo sea este el Producto Interno Bruto o bien PIB, por sus iniciales. De acuerdo con el INEGI, el

²¹ Para mayor información véase: <http://www.nl.gob.mx/series/deuda-publica>

Producto Interno Bruto trimestral ofrece, en el corto plazo, una visión oportuna, completa y coherente de la evolución de las actividades económicas del país, proporcionando información oportuna y actualizada, para apoyar la toma de decisiones (2019).

De acuerdo con los datos de la Secretaría de Economía y Trabajo el PIB en Nuevo León y en Municipio de Monterrey puede entenderse como: “23% del PIB es industrial: representa el 9.7% de las manufacturas del país en 2017; y el PIB per cápita en dólares es de \$16,107” (2019).

El alto porcentaje del PIB se refiere principalmente a la industria manufactura, por ende, si el Estado invierte en la atracción de nuevos mercados se podrá consolidar y asegurar el crecimiento de este. Cabe mencionar que la Secretaría de Economía y Trabajo menciona que el financiamiento de Nuevo León sobre el saldo como porcentaje del PIB, porcentaje de ingresos e interés, resultando:

Figura 10 *Financiamiento de Nuevo León*

| Periodo | Nuevo León % PIB | Municipios % PIB | Nuevo León % Ingresos | Municipios % Ingresos | Tasa de interés promedio % |
|---------|------------------|------------------|-----------------------|-----------------------|----------------------------|
| 2011 | 3.3 | 0.5 | 46.2 | 42.8 | n.d. |
| 2012 | 4.2 | 0.5 | 52.1 | 40.8 | 6.2 |
| 2013 | 4.2 | 0.5 | 43.1 | 38.7 | 6.9 |
| 2014 | 4.7 | 0.4 | 64.5 | 34.0 | 5.6 |
| 2015 | 4.6 | 0.4 | 67.8 | 32.7 | 5.8 |
| 2016 | 4.7 | 0.4 | 99.7 | 28.8 | 7.5 |
| 2017 | 4.8 | 0.3 | 87.3 | 26.1 | 8.0 |
| 2018 | 4.7 | 0.3 | 69.8 | 21.2 | 9.9 |

Fuente: DATA Nuevo León²²

De igual manera, en la página oficial del gobierno de Monterrey, se comparte el Estado analítico de la deuda publica des enero a septiembre de 2019, siendo este:

²² Para mayor información véase: <http://datos.nl.gob.mx/n-l-financiamiento-como-porcentaje-del-pib-porcentaje-de-ingresos-y-tasa-de-interes/>

Figura 11 *Estado Analítico de la Deuda Pública*

| Municipio de la Ciudad de Monterrey Estado Analítico de la Deuda Pública y Otros Pasivos Del 1 de enero al 30 de septiembre 2019 | | | | |
|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------------------|-----------------------------|---------------------------|-------------------------|
| DENOMINACIÓN DE LAS DEUDAS | MONEDA DE CONTRATACIÓN | INSTITUCIÓN O PAÍS ACREEDOR | Saldo inicial del Periodo | Saldo Final del Periodo |
| DEUDA PÚBLICA | | | | |
| CORTO PLAZO: | | | | |
| DEUDA PÚBLICA INTERIOR | | | | |
| Instituciones de Crédito: | Pesos | BANOBRAS, S.N.C. | 10,356,386.26 | 11,633,040.70 |
| | Pesos | BANOBRAS, S.N.C. (I) | 641,855.27 | 720,978.18 |
| | Pesos | BBVA BANCOMER, S.A. (I) | 8,946,667.38 | 10,055,706.31 |
| | Pesos | BBVA BANCOMER, S.A. (II) | 2,234,671.56 | 2,487,809.39 |
| Títulos y Valores: | | | - | - |
| Arrendamientos Financieros: | | | - | - |
| DEUDA PÚBLICA EXTERIOR | | | | |
| Organismos Financieros: | | | - | - |
| Internacionales: | | | - | - |
| Deuda Bilateral: | | | - | - |
| Títulos y Valores: | | | - | - |
| Arrendamientos Financieros: | | | - | - |
| SUBTOTAL CORTO PLAZO | | | 22,179,580.47 | 24,897,534.58 |
| LARGO PLAZO: | | | | |
| DEUDA PÚBLICA INTERIOR | | | | |
| Instituciones de Crédito: | Pesos | BANOBRAS, S.N.C. | 946,578,448.38 | 937,686,876.39 |
| | Pesos | BANOBRAS, S.N.C. (I) | 57,855,627.09 | 57,304,556.26 |
| | Pesos | BBVA BANCOMER, S.A. (I) | 799,781,594.02 | 792,057,421.33 |
| | Pesos | BBVA BANCOMER, S.A. (II) | 182,357,330.77 | 180,594,290.48 |
| Títulos y Valores: | | | - | - |
| Arrendamientos Financieros: | | | - | - |
| DEUDA PÚBLICA EXTERIOR | | | | |
| Organismos Financieros: | | | - | - |
| Internacionales: | | | - | - |
| Deuda Bilateral: | | | - | - |
| Títulos y Valores: | | | - | - |
| Arrendamientos Financieros: | | | - | - |
| SUBTOTAL LARGO PLAZO | | | 1,986,573,000.26 | 1,967,643,144.46 |
| OTROS PASIVOS | | | | |
| OTROS PASIVOS | | | 399,123,182.72 | 359,095,038.75 |
| TOTAL DEUDA Y OTROS PASIVOS | | | 2,407,875,763.45 | 2,351,635,717.79 |

Bajo protesta de decir verdad declaramos que los Estados Financieros y sus Notas son razonablemente correctos y responsabilidad del emisor.

Fuente: Municipio de Monterrey ²³

Como bien se puede observar en la figura, el Municipio de Monterrey no cuenta con deuda pública exterior, pero si con instituciones bancarias y de largo plazo.

²³ Para mayor información véase:

http://www.monterrey.gob.mx/pdf/tesoreria/2019/09_Septiembre_2019.pdf

6.2 Egresos del Municipio y su eficiencia en su aplicabilidad

Por egresos Municipales se entenderá por todo aquello que se gasta para satisfacer las necesidades del mismo, por ende, son de gran importancia. Cabe mencionar que existe una correlación entre los ingresos y egresos del Municipio, puesto que el primero se calcula en base al segundo. Además de ello, es primordial considerar en el análisis el rol de la planeación, aunado a la transparencia y rendición de cuentas, con la finalidad de establecer prioridades y, por ende, las que el Gobierno Federal ya haya etiquetado.

Dicha planeación se sostiene al analizar el Presupuesto de Egresos de la Nación, Estatal o Local que año con año se actualiza. De acuerdo con el Gobierno de Nuevo León (2019), se argumenta que existe una clasificación por tipo de gasto que organiza los gastos de conformidad su naturaleza económica, con el propósito de analizar y evaluar el impacto de la política y gestión fiscal sobre la economía en general. Por lo que, el gobierno gasta el presupuesto en el gasto corriente, gasto capital, pensiones y jubilaciones, así como en la amortización de la deuda y disminución de pasivos.

Es por tanto esencial comentar la importancia de la autonomía financiera Municipal debido a que este ordenamiento es el más cercano a los habitantes y, por ende, es de alguna manera más fácil identificar y evidenciar errores o incumplimientos.

6.2.1 Seguridad pública.

En relación a lo analizado con anterioridad, la seguridad pública es un elemento que permite medir la efectividad y eficacia de la ejecución del erario público, además de que representa uno de los más grandes problemas en México, al tener altos índices de inseguridad y falta de credibilidad a la policía en cualquiera de sus denominaciones, quienes se han dicho, están coludidos por la corrupción por su

famoso “moche”. Entonces, es importante cuestionar ¿cuál es el papel de la seguridad en este México contemporáneo? ¿de qué manera pueden ser efectivas las distintas medidas tomadas para disminuir la inseguridad?

Sobre el concepto de seguridad, éste puede ser comprendido desde distintas perspectivas. Por ejemplo, la seguridad ciudadana, Carrión (2002) alude a ella desde la preocupación por la calidad de vida y la dignidad humana en términos de libertad hasta el acceso al mercado y oportunidades sociales. El autor identifica amenazas en referencia a la seguridad ciudadana, siendo estas: pobreza, falta de oportunidades, desempleo, hambre, deterioro ambiental, represión política, violencia, criminalidad, drogadicción, por mencionar algunas.

Así también, cabe mencionar de igual manera la definición de la seguridad jurídica que es: “aquella garantía que promueve en el orden jurídico, la justicia y la igualdad, en libertad, sin detener el ordenamiento y procurando que éste responda a la realidad social en cada momento” (Burgoa, 2005). Misma que se encuentra fundamentada en la Constitución Política de 1917, en los artículos 8, 14, 16, 17, 18, 19, 20, 21, 22 y 23, así como en la declaración de derechos humanos.

Ahora bien, la seguridad pública es uno de los elementos más importantes para la sociedad, pues permite de igual manera la generación de bienestar.

La seguridad pública forma parte esencial del bienestar de una sociedad. Un Estado de Derecho genera las condiciones que permiten al individuo realizar sus actividades cotidianas con la confianza de que su vida, su patrimonio y otros bienes jurídicos tutelados están exentos de todo peligro, daño o riesgo. Ante la realidad de un Estado que no cumple con una de sus principales funciones, la de suministrar seguridad, los ciudadanos tendrán que centrar todos, o gran parte de sus esfuerzos, en la defensa de sus bienes y derechos. (González, 2002, p. 125)

La organización de la seguridad pública en los tres niveles se encuentra bajo la custodia del Sistema Nacional de Seguridad Pública *es quien sienta las bases de coordinación y distribución de competencias, en materia de seguridad pública, entre la Federación, los Estados y Municipios, bajo la directriz del Consejo Nacional de Seguridad Pública* (Gobierno de México, 2019).

Así pues, la seguridad pública se encuentra fundamentada en el artículo 21 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en la que sustenta que la seguridad pública se encuentra a cargo de la Federación, el Distrito Federal, los Estados y los Municipios. Además de que debe de existir una coordinación entre las instituciones policiales de los tres órdenes de gobierno.

Es, por tanto, de gran importancia atender el tema de seguridad en los tres niveles de gobierno. En otras palabras, la seguridad pública es una función a cargo de la Federación, los Estados y los Municipios con fundamento legal en la Ley, pero que además debe contar con el apoyo de instituciones externas que permitan rediseñarla para la construcción de una sociedad más justa. Reluciendo así, el rol de la participación ciudadana, la cultura de la denuncia y la prevención del delito, que si bien, los factores limitantes son el miedo a las represalias o la respuesta impune “nunca paso”. Dado ello, el enfoque de la actual administración (2020) corresponde a:

OBJETIVOS DE LA ESTRATEGIA NACIONAL DE SEGURIDAD PÚBLICA

1. Erradicar la corrupción y reactivar la procuración de justicia
2. Garantizar empleo, educación, salud y bienestar
3. Pleno respeto y promoción de los Derechos Humanos
4. Regeneración ética de la sociedad
5. Reformular el combate a las drogas
6. Empezar la construcción de la paz
7. Recuperación y dignificación de los Centros Penitenciarios

8. Seguridad Pública, Seguridad Nacional y Paz

ESTRATEGIAS ESPECÍFICAS

- A). Nuevo Modelo Policial
- B). Prevención del Delito
- C). Estrategias focalizadas en las regiones y participación ciudadana
- D). Nuevos criterios de distribución de los recursos federales en materia de seguridad
- E). Estrategia de combate al Mercado Ilícito de Hidrocarburos
- F). Estrategia de combate al uso de Operaciones con Recursos de Procedencia Ilícita (mejor conocido como lavado de dinero o lavado de activos), defraudación fiscal y finanzas de la delincuencia organizada, así como el papel de la Unidad de Inteligencia Financiera (UIF) en el abatimiento de estos delitos
- G). Estrategia para agilizar los procedimientos de extinción de dominio y utilización social de los bienes confiscados a la delincuencia
- H). Estrategia para combatir el Robo a autotransporte y pasajeros en carreteras
- I). Estrategia para abatir el tráfico de armas

(Secretaría de Gobernación, 2019)

Efectivamente, uno de los medios para realizarlos es el aumento de policías, pero no basta si los elementos policiacos continúan con las prácticas y costumbres de corrupción, de prepotencia, moches, entre otros. Por ende, la importancia del reclutamiento y capacitación al personal, dignificando así el rol del policía y de la seguridad pública. Otro de los términos que matiza esta problemática es la impunidad, que, al continuar con los actos de corrupción, la ley pierde su valor y entonces vislumbra el “con cuanto nos arreglamos”, “del no pasa nada”, “el que no

tranza no avanza”, entre otras frases que nutren la falta de una de cultura de legalidad.

De igual manera, González (2002, p. 125) menciona la importancia de los valores para potenciar la seguridad siendo, la vida y la integridad de las personas, los derechos y las libertades de las personas, el orden y la paz públicos. En fin, sobre la problemática de seguridad yacen distintos elementos que permitirán su consolidación en México, por lo que es importante, por un lado, conocer el presupuesto para la realización de proyectos, así como la medición de su eficacia.

6.2.2.1 Seguridad pública y el erario público.

En la actualidad, la inseguridad es uno de los elementos que más fragmentado a la sociedad, afectando las condiciones de vida y el bienestar, en términos generales, de la población. Como bien lo menciona el PNUD:

La extensión de regímenes democráticos ha favorecido la reducción de practicas autoritarias violentas como privación injustificada de la libertad, tortura, asesinatos políticos, entre otros, pero aun así persisten problemas vinculados a la incapacidad gubernamental o incluso a la falta de voluntad política para asegurar la plena vigencia del Estado de Derecho, lo que de manera concreta se traduce en inseguridad. (2004, p. 107)

Inseguridad por libertad de expresión, inseguridad y desconfianza de los elementos policiacos, inseguridad por el propio gobierno y las personas. Desafortunadamente, México ha sido testigo por largos años de la lucha contra el narcotráfico, que generó violencia y la vez potenció la inseguridad. Y que después de estos 6 años sigue presente en el día a día de los mexicanos, es decir, la

problemática del narcotráfico no se ha terminado, afectado en bienestar al igual que la economía en los tres niveles de gobierno.

La espiral de violencia en México que caracterizó al período de gobierno de Felipe Calderón se deriva principalmente de las luchas brutales entre los cárteles del narcotráfico por el control de la producción y las rutas del tráfico de drogas. La lucha contra los cárteles de la droga se convirtió en el principal objetivo de la administración de Calderón. La estrategia de militarización falló.

En nuestro País existe una verdadera crisis de seguridad, ya que esta daña las instituciones formales de la sociedad e impacta la legitimidad y justificación del Estado, provocando como consecuencia, que el Estado tome medidas para salvaguardar los principios de un verdadero Estado de Derecho (Nandayapa, 2006).

Dado que el narcotráfico es uno de los puntos más importantes para el análisis de la seguridad, es importante conocer las iniciativas en términos financieros de la lucha y de qué manera se fortaleció el apoyo a la lucha contra el narcotráfico.

Sin duda alguna la seguridad pública es un elemento primordial para el desarrollo y bienestar de los ciudadanos, por lo que ¿cuál es la efectividad de los recursos públicos para este rubro? En relación a ello, se nuestra a continuación enfoque de los tres niveles de gobierno, para el caso de Nuevo León.

El período que se sugirió para el análisis principal del Municipio consiste en la administración de Adrián de la Garza Santos del 2015 al 2021, por lo que, se agrega los principales puntos de la administración de Jaime Rodríguez, Enrique Peña Nieto y Andrés Manuel López Obrador.

Tabla 19 Seguridad en los tres niveles de Gobierno

| Gobierno | Enfoque en la seguridad |
|----------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <p>Enrique Peña Nieto (2014-2018)</p> | <p>México en paz: Fortalecer el pacto social, reforzar la confianza en el gobierno, alentar la participación social en la vida democrática y reducir los índices de inseguridad. Una sociedad donde todas las personas puedan ejercer plenamente sus derechos, que participen activamente y cumplan sus obligaciones en el marco de una democracia plena; y que, por lo mismo, ninguna persona en México se enfrente a la falta de seguridad, a un inadecuado Sistema de Justicia Penal o a la opacidad en la rendición de cuentas (PND 2012).</p> |
| <p>Andrés Manuel López Obrador (2018-2024)</p> | <p>De acuerdo con el Plan Nacional de Desarrollo, no existe una política de seguridad clara y detallada sobre las estrategias a desarrollar. Sin embargo, el gobierno ha presentado estrategias no anunciadas para la detención de criminales.</p> |
| <p>Jaime Rodríguez Calderón (2015-2021)</p> | <p>La propuesta electoral de 2015 fue esencialmente ciudadana, el Gobierno independiente apegado a esta vocación y mandato ratifica que, en materia de seguridad pública y procuración de justicia, la participación de la ciudadanía en la configuración del quehacer gubernamental es fundamental. La decisión popular fue clara y contundente e incluye mayores niveles de seguridad y justicia, más orden y tranquilidad social, que es el punto de partida del diagnóstico en este apartado.</p> <ul style="list-style-type: none"> - Prevención del delito y participación ciudadana - Construcción de instituciones policiales honestas y confiables - Procuración y administración de justicia - Atención integral a víctimas del delito y violaciones a derechos humanos <p>En el PED de “El bronco” son estrategias claras, los números e indicadores necesarios para considerar el avance en materia de seguridad.</p> |
| <p>Adrián de la Garza Santos (2015-2018)</p> | <p>Eje de seguridad integral, se definieron los siguientes objetivos estratégicos que servirán de base para el diseño e implementación de políticas públicas dirigidas hacia la seguridad de las personas en el Municipio:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Prevención del delito - Policía cercana - Generación de inteligencia - Seguridad vial - Justicia Municipal <p>De igual manera, el PMD de Monterrey, presenta número e indicadores que permiten su evaluación y seguimiento.</p> |

Adrián de la Garza Santos
(2018-2021)

En la búsqueda de contribuir al crecimiento desde una visión del desarrollo Municipal mediante acciones que integren una agenda de gestión de proyectos públicos, en la Administración Pública Municipal 2019-2021 se establecen aquellas acciones a realizar con el fin de cumplir con los objetivos programados. Estas acciones, en materia de seguridad, consistirán en aquellas que procuren el bienestar de los habitantes de la Zona Metropolitana, llevándose a cabo durante el tiempo de gestión del Ayuntamiento, y de acuerdo con el presupuesto autorizado por el Ayuntamiento en cada ejercicio fiscal, mismo que quedará formalizado en el Presupuesto de Egresos de cada año.

- Fortalecer el desempeño policial de los elementos Municipales de seguridad pública para reducir la incidencia delictiva.
- Contribuir a disminuir la violencia social en Monterrey.
- Contribuir a la adecuada calificación y sanción de faltas administrativas a reglamentos Municipales.
- Fortalecer la cultura de Protección Civil.

Elaboración propia. Fuente: Gobierno de México

Como bien se puede observar, el Gobierno estatal y Municipal sus planes de desarrollo están enfocados en estrategias e índices para la persecución de intereses; sin embargo, la administración del Presiente Andrés Manuel se ve limitada y carente de los anteriores elementos. Él da razones en términos generales del porque la seguridad, pero no especifica los objetivos y estrategias para el cumplimiento.

El actual mandatario del ejecutivo propuso un documento aparte llamado: Plan nacional de paz y seguridad 2018-2024, en el que se platea la fundamentación de dicho plan y sus ejes; sin embargo, no se cuentan con números e índices para la persecución de objetivos. Agregando a este plan la creación de la guardia nacional.

6.2.2.1.1 Guardia nacional.

La guardia nacional es un organismo que salvaguarda la integridad de los mexicanos el cual es entrenado militarmente, pero con mandos civiles, producto de la 4T (cuarta transformación) propuesta por el actual mandatario del ejecutivo Presidente Andrés Manuel López Obrador. Dicha iniciativa se compartió en el Plan Nacional de Paz y Seguridad presentado el 14 de noviembre de 2018, en el cual se buscó hacer frente a las dificultades en materia de seguridad. En dicho Plan se hace un alto énfasis en la modificación de la fracción XV del artículo 76 constitucional y de otras disposiciones legales a fin de conformar la Guardia Nacional como instrumento primordial del Ejecutivo federal en la prevención del delito, la preservación de la seguridad pública, la recuperación de la paz y el combate a la delincuencia en todo el país. Dándole un lugar importante a la Guardia Nacional de México, quienes recibirán adiestramiento en planteles militares en base a una currícula establecida por la Defensa Nacional, Marina, Gobernación y Seguridad Ciudadana.

Dando lugar a una nueva forma de seguridad, siendo sus principales razones para su puesta en marcha:

- Erradicar la corrupción y reactivar la procuración de justicia
- Garantizar empleo, educación, salud y bienestar
- Pleno respeto y promoción de los derechos humanos
- Regeneración ética de la sociedad
- Reformular el combate a las drogas
- Emprender la construcción de la paz
- Recuperación y dignificación de las cárceles
- Seguridad pública, seguridad nacional y paz

Por lo que, su aproximación conceptual de acuerdo con el Plan de Paz y Seguridad (2018), nace debido al cuestionamiento sobre la defensa de la soberanía, donde se propone que la seguridad adquiriera un marco legal, que sea una fuerza adicional para el mantenimiento de la seguridad. Dado ello, su objetivo se entiende como: “realizar la función de seguridad pública a cargo de la Federación y, en su caso, colaborar temporalmente en las tareas de seguridad pública que corresponden a las Entidades Federativas o Municipios” (Gobierno de México, 2019).

Así pues, la guardia nacional representa una exploración para la disminución de índices de inseguridad y apoyo a los organismos de seguridad ya existentes. La guardia nacional, por ende, representa de igual manera la participación de los ciudadanos, generando así la importancia no solo en su composición, sino que más bien, en su ejecución y de la opinión pública.

La guardia nacional, por ende, lleva consigo el deposito de los votos y realidades del pueblo mexicano, debido a que dicha propuesta es sustentada por el jefe del ejecutivo. De acuerdo con los estudios de parametría (2019), institución que realizó una encuesta para conocer la opinión de los mexicanos en cuanto a la guardia nacional, obteniendo como resultado que el 67% de las personas pudo conocer en primera instancia la puesta en marcha de la guardia nacional, estos resultados se pueden ver en la siguiente figura:

Figura 12 Encuesta guardia nacional



Fuente: Parametria²⁴

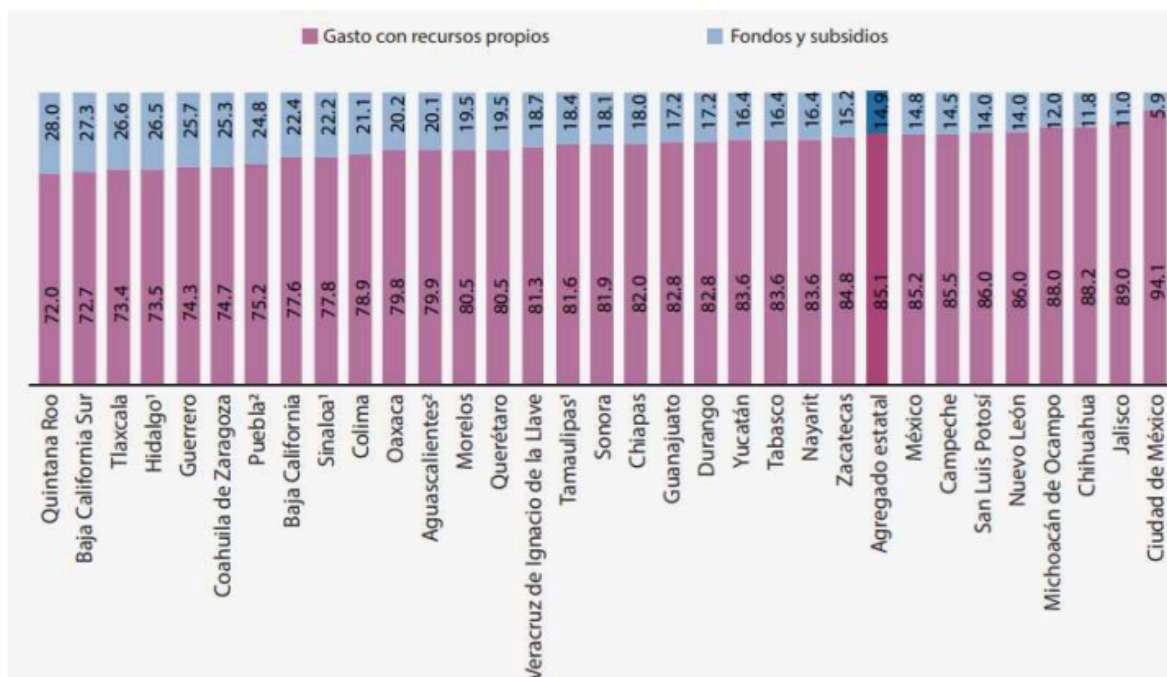
Cabe mencionar que toda iniciativa proveniente o no del gobierno para la implantación de seguridad tiene un costo, por ende, de acuerdo con la carpeta informativa de la guardia nacional, el gasto público en materia de seguridad, y para comprender de la mejor manera:

- Es importante contar con presupuesto de egresos alto para cumplir con la función básica que tiene el Estado de preservar el orden social y administrar justicia.
- La población de 18 años y más percibe la inseguridad como el principal problema que enfrenta el país.

²⁴ Para mayor información véase: <http://www.parametria.com.mx/estudios/el-mejor-momento-del-ejercito-y-la-guardia-nacional/>

- Entre 2010 y 2017 el gasto en Seguridad Pública y Justicia del Gobierno Federal se ha mantenido alrededor de 0.8% del Producto Interno Bruto (PIB).
- En el período 2010-2017 el gasto en materia de justicia ha sido mayor que las erogaciones efectuadas en asuntos de orden público y seguridad interior.
- De 2010 a 2017, el gobierno federal ejerció un gasto promedio anual de 55,753 millones de pesos en la función de asuntos de Orden Público y Seguridad Interior (AOSI), siendo ejercidos principalmente en las subfunciones de policía y del Sistema Nacional de Seguridad Pública que en 2017 absorbieron cerca de 96% de los recursos asignados al Orden Público y a la Seguridad Interior.
- En 2017, el gobierno federal transfirió 21,122 millones de pesos a las Entidades Federativas y a los Municipios por medio de diversos fondos destinados a las funciones locales de Seguridad Pública y Justicia.
- El peso de las transferencias federales en el gasto estatal en Seguridad Pública y Justicia varía entre los distintos Estados con porcentajes que van desde casi el 6 hasta el 28%. Como bien se puede observar en la siguiente figura (Cámara de Diputados, 2019).

Figura 13 Gasto en Seguridad y Justicia 2016



Fuente: Carpeta informativa²⁵

En temas financieros, se observa nuevamente hasta cierto punto la independencia de los Estados/Municipios para brindar la seguridad a los ciudadanos, estos son autosuficientes, por lo que, esto da a lugar al cuestionamiento ¿cuál es el papel de las transferencias y ramos de la Federación que no impactan a gran escala en la implementación de seguridad en los Municipios? Si no que más bien, se les están otorgando mayores competencias y exigencias, pero el apoyo financiero no refleja el apoyo de la Federación, además de que cada Municipio cuenta con otras necesidades que aparte de la seguridad tiene que atender para el funcionamiento armonioso de este. Y con ello, que el elemento de los recursos limitados o etiquetados, que por lo tanto limitan al Municipio a cubrir otras necesidades. Un ejemplo claro de ello es el Subsidio para el Fortalecimiento del

²⁵ Instituto Nacional de Estadística y Geografía, “El gasto público frente a los resultados en Seguridad Pública y Justicia”, En números, documentos de análisis y estadísticas, México, INEGI, 2018.

desempeño en materia de Seguridad Pública, mismo que en las siguientes líneas se hablará de ello.

6.2.2.1.1.1 Seguridad y FORTASEG.

En términos generales el FORTASEG es un subsidio que se aporta a los Municipios, que en 2016 paso de ser el subsidio para la Seguridad en los Municipios (SUBSEMUN) a el Subsidio para el Fortalecimiento del desempeño en materia de Seguridad Pública (FORTASEG). De acuerdo con la Secretaria de Gobernación los aspectos que considera son:

De evaluación de control de confianza de los elementos operativos de las instituciones policiales Municipales, su capacitación, recursos destinados a la homologación policial y a la mejora de condiciones laborales de los policías, su equipamiento, la construcción de infraestructura, prevención del delito y la conformación de bases de datos de seguridad pública y centros telefónicos de atención de llamadas de emergencia y en general apoyar la profesionalización, certificación y equipamiento de los elementos de las instituciones de seguridad pública. (2019)

Dado ello, el FORTASEG agrega aspectos clave y de demanda nacional en referencia a tecnología, infraestructura, prevención social, capacitación, derechos humanos e igualdad de género. Es decir, su misión prevalece en el mantenimiento de la seguridad en el País, combatiendo desde primera instancia la corrupción dado ello las principales líneas de acción son:

- Desarrollo, profesionalización y certificación policial.
- Sistema nacional de información para la seguridad pública.
- Implementación y desarrollo del sistema de justicia penal.

- Tecnologías, infraestructura y equipamiento de apoyo a la operación policial.
- Sistema Nacional de Atención de llamadas de emergencia y denuncias ciudadanas.
- Diseño de políticas públicas destinadas a la prevención social de la violencia.

(Secretaría de Gobernación, 2019)

Ahora bien, el Subsidio para el Fortalecimiento del desempeño en materia de Seguridad Pública (FORTASEG) basa su ejecución se fundamenta en los lineamientos para el otorgamiento del subsidio para el fortalecimiento del desempeño en materia de seguridad pública a los Municipios y demarcaciones territoriales de la Ciudad de México y, en su caso, a las Entidades Federativas que ejerzan de manera directa o coordinada la función para el ejercicio fiscal 2019, dado ello a continuación se comparten los principales puntos en relación a los Municipios.

Dado ello, y de acuerdo con la información obtenida del portal de Transparencia y Rendición de Cuentas, en referencia al ramo 23 y Fortalecimiento para la Seguridad (FORTASEG):

Tabla 20 Montos FORTASEG

| FORTASEG | |
|-----------|------------------|
| EJERCICIO | MONTO |
| 2015 | N/A |
| 2016 | \$ 45,747,829.50 |
| 2017 | \$ 37,437,439.00 |
| 2018 | \$ 35,565,567.00 |
| 2019 | \$ 18,311,338.50 |

Fuente: Entrevista

Como bien se puede observar, en la tabla anterior se puede visualizar que considerablemente el presupuesto ha ido a la baja, marcando gran diferencia en el ejercicio fiscal del 2019. Dicho decrecimiento en parte se debe a los resultados de

las elecciones en 2018, cuando los mexicanos decidieron darle la oportunidad a un nuevo candidato, que dentro de sus promesas de campaña incluyó la austeridad nacional; sin embargo, ¿la reducción de este monto es altamente justificable? Tomando en consideración los índices de inseguridad en la nación mexicana, pero sobre todo en Nuevo León, por ende, vale la pena preguntarse ¿qué ha sucedido con esos millones? ¿cuál ha sido la verdadera prioridad para la actual administración?

En el transcurso del 2019 y como se comentará más adelante, se ha suscitado problemáticas en torno a la seguridad en referencia al narcotráfico. Uno de los temas más críticos ha sido la estrategia de seguridad en la persecución y captura del narcotraficante más poderoso en México, que si bien, puso en riesgo la estabilidad del Estado de Culiacán y la muerte de civiles. Dicha situación da pie a cuestionarse ¿sí la estrategia de seguridad fue la correcta? ¿cuál es la prioridad para el Gobierno la seguridad de los defensores de ésta? Mucho tiene que ver con los presupuestos designados para este ramo.

Otro de los puntos importantes a señalar consiste en los fondos asignados al Estado de Nuevo León, que como se puede visualizar en la siguiente tabla para ocho fondos en 2019, se han recibido cero pesos. Entonces ¿se puede hablar de una justicia distributiva fundamentada por el sistema de coordinación fiscal? O es que ¿el sistema protege a los desaventajados y perjudica a los Estados generadores de riqueza?

Tabla 21 Fondos

| FONDOS | EJERCICIO | | | | | |
|------------------|-------------------|------|------|------|------|------|
| | 2015 | | 2016 | 2017 | 2018 | 2019 |
| Fondo de cultura | \$ 29,950,000.00 | \$ - | \$ - | \$ - | | \$ - |
| Fondo de deporte | \$ 131,060,000.00 | \$ - | \$ - | \$ - | | \$ - |

| | | | | | |
|----------------------------------|------------------|------------------|------------------|------------------|------|
| FOPADEM | \$ 29,500,000.00 | \$ - | \$ - | \$ - | \$ - |
| Proyectos de desarrollo regional | \$ 49,724,720.00 | \$ 15,200,000.00 | \$ 53,633,811.00 | \$ - | \$ - |
| Programas regionales | \$ - | \$ 10,000,000.00 | \$ 40,000,000.00 | \$ 15,000,000.00 | \$ - |
| Contingencias económicas | \$ 36,500,000.00 | \$ - | \$ - | \$ - | \$ - |
| Fortalece | \$ - | 105,000,000.00 | \$ 33,749,281.82 | \$ - | \$ - |
| Fortalecimiento financiero | \$ - | 31,500,000.00 | \$ - | \$ - | \$ - |

Fuente: Entrevista

Es importante observar la congruencia en las acciones del gobierno federal, en cuanto al tema de seguridad al ser uno de los ejes más importantes para el fortalecimiento de la democracia del País.

6.2.2.1.1.1 Fundamento legal FORTASEG

De acuerdo con los lineamientos para el otorgamiento del subsidio para el fortalecimiento del desempeño en materia de seguridad para el ejercicio fiscal 2019, se contempló la cantidad de prevé la cantidad de \$4,009,124,098.00 (Cuatro mil nueve millones ciento veinticuatro mil noventa y ocho pesos 00/100 M.N.) para su ejercicio, así pues, en base a la estos lineamientos se dan a conocer las disposiciones para la gestión, otorgamiento, administración, ejercicio, seguimiento, verificación, evaluación de los recursos y metas (Ver Anexo 5). Su función debe estar altamente relacionada con los Programas con Prioridad Nacional aprobados por el Consejo Nacional, mismos que se mencionaron anteriormente.

En referencia a la inversión por capacitación, investigación, consultoría, contratación, fortalecimiento tecnológico, entre otros, las unidades administrativas del Secretariado Ejecutivo dispondrán de hasta un monto de \$78,300,000.00

(Setenta y ocho millones trescientos mil pesos 00/100 M.N.). Y para acceder o declinar su participación en cuanto a la ministración los beneficiarios (titular del Poder Ejecutivo de la Entidad Federativa, Presidente Municipal) deberán seguir lo enmarcado en el artículo 13 de dichos lineamientos. Así también, estos recursos estarán sujetos a la fiscalización y auditoría de las Secretarías de Hacienda y Crédito Público y de la Función Pública, la Auditoría Superior de la Federación de acuerdo al artículo 45 de dicho documento.

En base al anexo 1 sobre la fórmula de elegibilidad, se refiere a:

$$M_{252} = M_P \cup M_F \cup M_{Pto} \cup M_{ET} \quad M_{252} = M_P \cup M_F \cup M_{Pto} \cup M_{ET}$$

Los beneficiarios para el otorgamiento del FORTASEG se seleccionan con base en los resultados obtenidos en la aplicación de la fórmula de elegibilidad a través de la unión de subconjuntos definidos en la misma, descartando aquellos que se encuentren fuera de las definiciones establecidas en este apartado (Secretaría de Gobernación, 2019). Así pues, los Municipios beneficiados en el Estado de Nuevo León para el 2019 son Apodaca, Cadereyta de Jiménez, García, General Escobedo, Guadalupe, Juárez, Monterrey, San Nicolás de los Garza, San Pedro Garza García y Santa Catarina. La cantidad de \$3,930'824,098.00 (Tres mil novecientos treinta millones ochocientos veinticuatro mil noventa y ocho pesos 00/100 M.N.), se distribuye entre cada uno de los doscientos cincuenta y dos (252) Municipios y demarcaciones territoriales de la Ciudad de México seleccionados como beneficiarios (Secretaría de Gobernación, 2019).

Tabla 22 *Beneficiarios FORTASEG 2019*

| Municipio | Monto de asignación (pesos) |
|--------------------------|------------------------------------|
| Monterrey | 36,622,677 |
| Guadalupe | 21,225,156 |
| Apodaca | 14,731,939 |
| San Nicolás de los Garza | 13,277,827 |
| General Escobedo | 13,901,106 |
| Santa Catarina | 11,398,890 |
| Juárez | 11,540,845 |
| García | 11,300,855 |
| San Pedro Garza García | 9,953,298 |
| Cadereyta Jiménez | 11,239,551 |

Elaboración propia. FUENTE. Secretaría de Gobernación

En fin, es así como el subsidio para el Fortalecimiento del desempeño en materia de Seguridad Pública (FORTASEG) toma lugar como ejemplo de la asignación de recursos, por parte de la Federación, pero que en la práctica los recursos brindados son escasos.

Dado ello, se ha considerado importante el rol de la agenda de gobierno con la finalidad de considerar los temas prioritarios para la generación de bienestar en la sociedad en los tres niveles de gobierno.

Conclusiones

Los temas con mayor relevancia en la actualidad corresponden a la transparencia y rendición de cuentas como herramientas que permiten la interacción de la tecnología, la sociedad y el aspecto financiero, pues son la base para la consolidación de un Estado de Derecho. Es, por tanto, que en el presente capítulo se estructuró de tal manera que se pusiera sobre la mesa la importancia de estos elementos además del entendimiento de los ingresos, egresos y su aplicabilidad en cuanto al tema de seguridad. Dicho término es de igual manera importante para

comprender de qué manera se ejecuta el presupuesto, y cómo su entendimiento se enlaza con otras áreas, es multidisciplinario.

Dado ello, se pueden identificar como conclusiones los siguientes puntos:

- El financiamiento del Municipio es un elemento primordial para el bienestar de sus habitantes al ser el más cercano a ellos, además de que es el tercer nivel de gobierno.
- En referencia al financiamiento del Municipio se ha recalcado su efectividad y eficacia para la generación de bienestar con en la población. En relación al tema se encuentra la Ley de Ingreso Municipal, en la que se declaran las bases por las cuales las participaciones federales o estatales pueden liberarse o retenerse a los Municipios, así como las sanciones por los recargos, subsidios, especificaciones de créditos, entre otros. Por ende, el financiamiento del Municipio es un elemento principal para el desarrollo y la promoción del bienestar, por ende, urge una renovación de las normas y leyes que permitan una eficiente y eficaz gobernabilidad.
- La Ley de Ingreso Municipal representa la regulación de los ingresos en el Municipio, por lo que la comprensión de los siguientes términos constituye la base para futuras propuestas en torno a las finanzas públicas, en referencia a los impuestos, derechos, participaciones, aprovechamientos y, contribuciones de mejoras. Otro de los elementos importantes para el análisis consiste en los ingresos del Municipio, la deuda pública y del Municipio, patrimonio Municipal, así como los créditos fiscales. Conociendo la información presentada, a continuación, se abre la pauta para el análisis de la acción del Municipio de Monterrey en el marco de la conurbación Metropolitana.

- En referente a los impuestos, estos son uno de los instrumentos más importantes para el Estado sobre todos porque promueve su desarrollo. Dado ello, es importante definir los conceptos de ingreso público, contribución e impuesto, esto con el afán de comprender mejor los conceptos de impuesto.
- Derechos son las contribuciones establecidas en Ley por el uso o aprovechamiento de los bienes del dominio público de la Nación.
- Las participaciones son aquellos ingresos que son percibidos por aquellos convenios, cuotas establecidas y disposiciones de autoridades fiscales federales y estatales.
- Las Aportaciones Federales para Entidades Federativas y Municipios o Ramo 33 es el mecanismo presupuestario diseñado para transferir a los Estados y Municipios recursos que les permitan fortalecer su capacidad de respuesta y atender demandas de gobierno.
- Las contribuciones de mejora se refieren a las obras públicas del Municipio donde los habitantes sean personas físicas y morales son beneficiadas.
- Los aprovechamientos son ingresos del Municipio diferentes a las contribuciones, sean estos, los recargos, accesorios, gastos del proceso administrativo, indemnizaciones por daños a bienes Municipales, multas.
- En lo que se refiere a la deuda pública es importante recalcar que éste es un elemento que permite el desarrollo del Municipio y, por ende, del Estado debido a la inversión en necesidades de Municipio.
- El liderazgo del endeudamiento del Municipio de Monterrey por un lado representa la incapacidad el Estado y Municipio en poder sufragar por si

mismos las necesidades de los Estados, pero, por otro lado, permite el desarrollo del Municipio, esto debido a que, si la inversión no existe el desarrollo tampoco.

- Lo que se puede decir de los egresos, es que estos son necesarios para cubrir las necesidades de la población, mismos que se ven plasmados en el Presupuesto de egresos de los tres niveles de gobierno.

Dado ello, surge la importancia de la seguridad pública como un ejemplo de la aplicabilidad de las transferencias del gobierno, su importancia y relación con el Municipio. La seguridad pública es un elemento que permite medir la efectividad y eficacia de la ejecución del erario público, además de que representa uno de los más grandes problemas en México:

- La guardia nacional es un organismo que salvaguarda la integridad de los mexicanos el cual es entrenado militarmente, pero con mandos civiles, producto de la 4T (cuarta transformación) propuesta por el actual mandatario del ejecutivo Presidente Andrés Manuel López Obrador.
- El Subsidio para el Fortalecimiento del desempeño en materia de Seguridad Pública (FORTASEG) basa su ejecución se fundamenta en los lineamientos para el otorgamiento del subsidio para el fortalecimiento del desempeño en materia de seguridad.

Finalmente, se puede comprender de esta manera la importancia de una eficiente coordinación fiscal para el crecimiento no solo de la nación, sino también del Estado y del municipio, por lo que, en referencia a la comprobación de la hipótesis presentada en este estudio en cuanto a que la coordinación entre el Estado, Federación y Municipio aumentará la negociación de repartición de recursos financieros que inciden en una plena gobernanza en el Municipio de

Monterrey a través iniciativas que afectan distintas esferas de la estructura política, económica y social; la coordinación en conjunto efectivamente mejorará, pero es importante considerar los conceptos clave para su entendimiento y posterior propuesta, pues así se identificará de manera focalizada la problemática dando a lugar a una solución concreta.

Como bien se ha mencionado a lo largo de los seis capítulos de la presente tesis doctoral, se puede afirmar que hay distintas problemáticas que afectan a la coordinación en los tres niveles de gobierno, entre la centralización la gobernabilidad y aquellos conceptos incluidos en el Estado de Derecho, por lo que, en los siguientes capítulos se comentarán la acciones concretas del Municipio de Monterrey para finalizar con las propuestas así como con las reflexiones para futuras líneas de investigación.

Capítulo 7. La planeación urbana y la acción del Municipio de Monterrey

Introducción

El capítulo séptimo tiene el objetivo de un acercamiento real a la acción del Municipio de Monterrey, con el propósito de comprender su funcionamiento contemporáneo, así como su planeación. De tal manera que se busca comprender la relación entre la planeación y la acción o ejecución de los Municipios. Con el enfoque propositivo para la generación de bienestar, el presente se ha estructurado para analizar los resultados del gobierno independiente, los habitantes, el papel de los partidos políticos, el usos de los impuestos y servicios públicos Municipales, así como el Plan Municipal de Desarrollo que implica salud, basura, residuos y limpieza, drenaje, agua, alumbrado, transporte público, seguridad pública, baches, para finalizar con dos temas contemporáneos y disruptivos que consisten en la diversidad Municipal y la perspectiva sustentable del Municipio. De igual manera, con la finalidad de comprobar la hipótesis presentada en este estudio en cuanto a que la coordinación entre el Estado, Federación y Municipio aumentará la negociación de repartición de recursos financieros que inciden en una plena gobernanza en el Municipio de Monterrey a través iniciativas que afectan distintas esferas de la estructura política, económica y social. Dado ello se puede afirmar:

- Las malas y viejas prácticas corruptas en el Estado de Nuevo y México orilló a un nuevo cambio de gobierno, dando lugar al triunfo del candidato independiente.
- Para el ejercicio fiscal del 2019, el Gobierno de Nuevo León recibió un total de 100 mil 232 millones; sin embargo, el monto no ha sido suficiente para cubrir las necesidades de los ciudadanos. Ejemplo de ello, es la línea 3 del metro que sigue parada. O en su caso, los índices de inseguridad en el aspecto de los homicidios dolosos.

- El Municipio de Monterrey 51 Municipios y al 2015, su población total era de 5.12 millones de habitantes. Cuenta, además, con una Zona Metropolitana que está compuesta por 15 Municipios, Monterrey, Guadalupe, Apodaca, San Nicolás de los Garza, General Escobedo, Santa Catarina, Juárez, García, San Pedro Garza García, Cadereyta, El Carmen, General Zuazua, Salina Victoria y Santiago. Actualmente se encuentra bajo la administración de Adrián Emilio de la Garza Santos del Partido Revolucionario Institucional (PRI).
- El partido político que gobierna impacta directamente en el bienestar de los ciudadanos, esto debido a sus intereses propios del partido.
- El Municipio está obligado a proveer el agua potable, drenaje, alcantarillado, alumbrado público, limpieza, recolección de basura, mercados, panteones, rastro, calles, parques, jardines, seguridad pública, entre otras, rescatadas en el artículo 115 constitucional.
- El Plan Municipal de Desarrollo está integrado por 5 ejes, 38 objetivos, 97 estrategias y 324 líneas de acción que conducen el actuar de la gestión.
- La gestión actual rindió cuentas en referencia a los avances del Plan Municipal de Desarrollo, siendo los ejes de seguridad total e inteligente, bienestar social y gobierno eficiente y abierto, los que han tenido mayores resultados.
- El eje de desarrollo urbano y movilidad, así como empleo y estabilidad económica no han proporcionado avances considerables. Esto es de gran importancia debido a que una de las preocupaciones actuales es el tema de movilidad y transporte público eficiente, así como la generación de empleo.

- La diversidad Municipal es un tema importante para la creación de nuevas normas y reglas en torno a la autonomía financiera Municipal, la estructura legal carece de diversidad, por lo que, se ha identificado los problemas generados por dicha unidad institucional, siendo: la incapacidad de encauzar formas particulares democráticas, así como las inadecuadas estructuras administrativas y servicios locales que no obedecen a sus necesidades propias (Rabell, 2010).
- La sustentabilidad es un tema importante sobre todo en nuestros días. Dado ello, se hace un llamado a los Municipios a trabajar en pro de las iniciativas globales, por ejemplo, en el cumplimiento de los Objetivos del Desarrollo Sostenible.

En pocas palabras, se presenta un estudio en torno al gobierno de Nuevo León desde distintas perspectivas, considerando diferentes elementos para su comprensión sean el gobierno independiente, los habitantes de Monterrey, el papel de los partidos políticos, el uso de los impuestos y servicios públicos Municipales, así como el Plan Municipal de Desarrollo para finalizar con dos temas contemporáneos y disruptivos que consisten en la diversidad Municipal y la perspectiva sustentable del Municipio.

7.1 La planeación urbana

Si bien, la planeación urbana es nuestros días ha ganado mayor relevancia debido a los temas que a consecuencia se han generado, por el crecimiento poblacional y a los servicios como vivienda que se les han dado para su sobrevivencia; por ende, es de suma importancia conocer de qué manera esa planeación ejerce eficientemente los recursos del pueblo, y con ello, a la reducción

de problemáticas sociales como el transporte público, la contaminación y con ello, las enfermedades, entre otros.

De acuerdo con el Gobierno de México, la urbanización se ha convertido hoy en día en una tendencia global que nos afecta a la mayoría de los ciudadanos, donde actualmente el 50% de la población mundial vive en ciudades. Las estadísticas pronostican que del 2019 al 2050 los centros urbanos tendrán que acoger a tres mil millones de personas adicionales. Esto quiere decir que el 70% de la población mundial deberá vivir en ciudades. Monterrey y su Zona Metropolitana, por ende, es uno de los mejores ejemplos que ponen sobre la mesa la necesidad de una planeación urbana, debido, al crecimiento de la población y como consecuencia, la creación de nuevas colonias, proporción de servicios básicos, entre otros elementos para que las personas vivan con bienestar.

Además de ello, en nuestros días, la Zona Metropolitana de Monterrey sufre de un gran problema, la contaminación del aire. Dicha problemática deriva, por un lado, de la actividad industrial que permite su crecimiento, por otro, del uso de automóviles privados. Una de las consecuencias con mayor énfasis reside en las partículas de polvo PM2.5 y PM10 que son capaces de entrar fácilmente en el cuerpo humano y producir enfermedades, como el cáncer o cardiopulmonares afectando principalmente a los adultos mayores y niños. Es por ello, de suma importancia atender esta problemática para la sobrevivencia de los neoleoneses.

Cabe mencionar que la planeación urbana brinda muchos beneficios como el incremento del valor del suelo, mejora de recursos energéticos, conservación del medio ambiente, delimitación de territorios, baja emisión de CO2, uso sustentable de recursos, mejora de la economía, así como el uso eficiente de manejo de los recursos económicos, por lo que es esencial prestar atención a esta, así como a los objetivos de la agenda 2030.

Una de las iniciativas propuesta por el gobierno para el impulso de la planeación urbana en los Municipios corresponde al programa Municipal de desarrollo urbano, el cual se identifica como:

Los instrumentos que contienen las disposiciones jurídicas para planear y regular el ordenamiento de los asentamientos humanos en el territorio Municipal. Tienen como objeto, establecer las políticas, estrategias y objetivos para el desarrollo urbano del territorio Municipal, mediante la determinación de la zonificación, los destinos y las normas de uso y aprovechamiento del suelo, así como las acciones de conservación, mejoramiento y crecimiento en los centros de población. (Gobierno de México, 2019)

Así pues, se pone sobre la mesa la gran importancia de la planeación urbana de cara a los retos contemporáneos y la agenda global para la sustentabilidad entre el desarrollo y el medio ambiente.

7.2 El rol del Municipio en Nuevo León

Desde el 2015, Nuevo León dio la oportunidad a un candidato independiente para gobernar. La esperanza de los neoleoneses se basó en un cambio contundente de las malas y viejas prácticas corruptas de gobiernos anteriores, confiando que el gobierno independiente sería el cambio que Nuevo León necesitaría para desarrollarse; sin embargo, a cuatro años de su gobierno se han suscitado una serie prácticas que dejan en duda la verdadera labor del gobernador y con ello, la credibilidad de gobernanza y su relación con los gobiernos locales.

De acuerdo con medios de comunicación masiva se comenta que el papel del Lic. Jaime Rodríguez Calderón (El bronco) en cuanto al erario público no ha sido tan claro, a lo que él comentó que se ha tratado de la falta de recursos.

Tabla 23 *Ingresos de NL 2017-2019*

| Conceptos | 2017 | 2018 | 2019 |
|------------------------------|---------------------|---------------------|------------------------------------|
| Ley de ingresos | 89 mil 859 millones | 95 mil 655 millones | 100 ²⁶ mil 232 millones |
| Deuda: | | | |
| -Control vehicular | | | |
| -Red Estatal de Autopistas | 20 mil 759 millones | 24 mil 954 millones | 26 ²⁷ mil 987 millones |
| -Servicios de Agua y Drenaje | | | |

Elaboración propia. Fuente: Gobierno del Estado de Nuevo León

Así también, las obras y transporte son áreas altamente importantes para el Estado de Nuevo León, su Zona Metropolitana, pero sobre todo de Monterrey. La obra de la línea 3 del metro ha sido detenida por unos cuantos años y la razón principal que se ha compartido es el costo de la operación.

El transporte público es una problemática en la Zona Metropolitana de Monterrey, al ser la segunda ciudad más gran de México, la movilidad aunada a la sustentabilidad ha quedado corta en relación al número de habitantes. Las pláticas sobre esta problemática van enfocadas a la generación de más medios de transporte contra el alza de los precios para brindar el servicio.

²⁶ Gobierno del Estado de Nuevo León. (2019). Iniciativa de Ley de Ingresos del Estado de Nuevo León para el Ejercicio Fiscal 2019. Recuperado de: http://www.hcnl.gob.mx/trabajo_legislativo/iniciativas/pdf/03.%20Iniciativa%20Ley%20Ingresos%20Estado%202019.pdf

²⁷ Gobierno del Estado de Nuevo León. (2019). Segundo trimestre de la deuda pública del 2019. Recupedado de: <http://www.nl.gob.mx/publicaciones/segundo-trimestre-de-la-deuda-publica-del-2019>

En cuanto el tema de la violencia, este los números en su período gubernamental aumentaron, de acuerdo con la Fiscalía del Estado de Nuevo León (2019), los homicidios en Nuevo León se muestran en la siguiente tabla.

Tabla 24 *Homicidios en Nuevo León*

| Año | Homicidios culposos | Homicidios dolosos |
|------|------------------------|-----------------------|
| 2016 | 530 | 644 |
| 2017 | 486 | 656 |
| 2018 | 538 | 825 |
| 2019 | 309 | 592 |

Elaboración propia. Fuente: Fiscalía General de Justicia del Estado de Nuevo León

Como bien se puede observar los números van en aumento. Entre otras situaciones, la posición del gobierno independiente no ha sido tan clara en estos años de su administración. Lo importante a notar en el presente subcapítulo es el papel en términos generales del gobierno estatal para después analizar la relación con el gobierno local con enfoque en el Municipio de Monterrey. Cabe mencionar que el partido político que representa el Municipio desde el 2015 es el Partido Revolucionario Institucional (PRI), en comparación con el Estatal que es independiente. Así pues, en los siguientes subcapítulos se comentará la actuación del gobierno local.

7.2.1 Monterrey y sus habitantes.

Nuevo León cuenta con 51 Municipios y al 2015 su población total era de 5.12 millones de habitantes. Con respecto a ello, el Municipio de Monterrey de acuerdo con el INEGI (2015) cuenta con 1 109 171 habitantes y ha sido tan grande su

crecimiento qué, en la actualidad yace una Zona Metropolitana, misma que se ha conformado por el tamaño de los Municipios, así como por los servicios e intereses que comparten entre sí. Entonces, la finalidad de conocer el número de habitantes y su predicción a futuro, ayudará a concretar la planeación urbana.

Con la finalidad de conocer y analizar en la práctica cuales son las problemáticas que el Municipio de Monterrey, se ha considerado importante conocer qué es y cómo se conforma la Zona Metropolitana. Al 2017, dicha Zona se integró por 15 Municipios, mismos que se mencionan en el siguiente cuadro.

Tabla 25 *Municipios y habitantes en Nuevo León*

| Municipio | No. de habitantes |
|--------------------------|-------------------|
| Monterrey | 1 109 171 |
| Guadalupe | 682 880 |
| Apodaca | 597 207 |
| San Nicolás de los Garza | 430 143 |
| General Escobedo | 425 148 |
| Santa Catarina | 296 954 |
| Juárez | 333 481 |
| García | 247 370 |
| San Pedro Garza García | 123 156 |
| Cadereyta Jiménez | 95 534 |
| El Carmen | 38 306 |
| General Zuazua | 67 294 |
| Pesquería | 87 168 |
| Salinas Victoria | 54 192 |
| Santiago | 42 407 |

Elaboración propia. Fuente: INEGI²⁸, 2015

Cabe mencionar que la Zona Metropolitana y el Municipio de Monterrey comparten problemáticas sociales, sean el transporte público, agua, recolección de basura, limpieza, baches entre otros, por ende, la propuesta va enfocada a beneficiar a los Municipios desde el aspecto financiero, permitiendo así, a los Municipios ser autónomos financieramente hablando. Una realidad también yace en

²⁸ Para mayor información véase:

<http://cuentame.inegi.org.mx/monografias/informacion/nl/poblacion/>

la coordinación financiera de los Municipios que conforman la Zona Metropolitana. Así pues, en el siguiente apartado se comentará sobre los Municipios y sus representantes políticos.

7.2.2 La diversidad política en los gobiernos Municipales.

Las negociaciones son un aspecto esencial para los equipos de trabajo multifacético, sobre todo cuando se trata de intereses que afectan a organizaciones ya sea privadas o públicas. Es por ello, que se ha considerado importante reconocer los distintos tipos de partidos políticos que conviven en la Zona Metropolitana, poniendo especial énfasis en Monterrey.

Tabla 26 Alcandías Municipales 2018-2021

| Municipio | Partido político | Presidente Municipal |
|--------------------------|------------------|---------------------------------------|
| Monterrey | PRI | Adrián Emilio de la Garza Santos |
| Guadalupe | PRI | Cristina Díaz Salazar |
| Apodaca | PRI | César Garza Villarreal |
| San Nicolás de los Garza | PAN | Zeferino Salgado Almaguer |
| General Escobedo | PRI | Clara Luz Flores Carrales |
| Santa Catarina | PAN | Héctor Israel Castillo Olivares |
| Juárez | PRI | Heriberto Treviño Cantú |
| García | Independiente | Carlos Alberto Guevara Garza |
| San Pedro Garza García | PAN | Miguel Bernardo Treviño de Hoyos |
| Cadereyta Jiménez | PRI | Ernesto José Quintanilla Villarreal |
| El Carmen | PRI | Gerardo Alfonso de la Maza Villarreal |
| General Zuazua | PAN | Hernán Francisco Chapa Gutiérrez |
| Pesquería | PRI | Miguel Ángel Lozano Munguía |
| Salinas Victoria | PAN | Gonzalo Elizondo Lira |
| Santiago | PRI | Javier Caballero Gaona |

Elaboración propia. Fuente: Comisión Estatal Electoral Nuevo León²⁹.

Como bien se puede observar en el cuadro anterior de los 15 Municipios que conforman la Zona Metropolitana, 9 de ellos corresponden al Partido Revolucionario

²⁹ Para mayor información véase: <https://sipre2018.ceenl.mx/GC01M18.htm>

Institucional, 5 al Partido de Acción Nacional y 1 a la candidatura independiente. Siendo así, una colaboración importante debido a los intereses entre ellos, pero a la vez un enfrentamiento en reformas o iniciativas de ley que puedan ser de beneficio para la ciudadanía, en miras de un bienestar común.

El Presidente Municipal de Monterrey es el Lic. Adrián Emilio de la Garza Santos del Partido Revolucionario Institucional (PRI) tanto en el período del 2015 al 2018 y del 2018 – 2021, quien disputó la silla Municipal con su contrincante del Partido de Acción Nacional (PAN). El Municipio de Monterrey, a la vez está conformado por secretarías como el ayuntamiento, tesorería, administración, oficina ejecutiva, desarrollo económico, servicios públicos, contraloría, seguridad pública y vialidad, desarrollo urbano y ecología, obras públicas, desarrollo social y DIF.

7.2.3.1 Entendimiento de la diversidad Municipal.

La diversidad cultural en México es un tema primordial en cuanto a la toma de decisiones del impacto social. Tal es el caso de comunidades pobres el sur de México en comparación con las necesidades en comunidades del norte. La fórmula de distribución beneficia a aquellas ciudades que no obtienen altos ingresos de su recaudación, por tanto, la importancia de la distribución. Sin embargo, la dicha distribución afecta a las Entidades con mayor recaudación ya que al recibir los ingresos estos son menores. Es así que, contemplando la distribución y la diversidad económica en México ¿cuál es la propuesta justa para un mayor impacto social?

De acuerdo con Rabell en su obra el camino a la diversidad Municipal comenta que la estructura legal carece de diversidad, por lo que, él ha identificado los problemas generados por dicha unidad institucional, siendo: la incapacidad de encauzar formas particulares democráticas, así como las inadecuadas estructuras

administrativas y servicios locales que no obedecen a sus necesidades propias (Rabell, 2010).

Esto de igual manera va en relación a la continua lucha por la modificación del artículo 115 constitucional, ya que al Municipio se la ha dotado de mayores responsabilidades, por ende, el Municipio carece de autonomía para actuar de acuerdo a las necesidades existentes y reales de sus habitantes. Menciona Rabell:

Ha pasado por un lado el hecho de que la excesiva reglamentación ha provocado que los constituyentes estatales se sujeten a un marco estricto en lo político, administrativo y económico, que les impide adecuar el gobierno Municipal a las distintas realidades que presentan las regiones, creando así gobiernos Municipales que les faltan atribuciones y en otros casos, aquellos que no pueden ejercer las funciones que les encomienda el texto fundamental. (2010)

Por lo que, es de suma importancia considerar las características y necesidades propias de cada Municipio con la finalidad de lograr cambios eficaces y eficientes tanto en la autonomía administrativa, pero, principalmente financiera. México es un país diverso; desde su concepción cultural, económica, política, y social; por lo que, ¿cuál es el tipo de gobernanza eficaz considerando las características anteriormente mencionadas? Ya que debido a la falta de estas medidas incluyentes se han apuntado problemáticas, que en palabras de Guillen y Merino:

- La falta de financiamiento propio por no contar con bases impositivas adecuadas;
- la incapacidad para desarrollar y aplicar planes de desarrollo urbano en Municipios con poca densidad de población;

- la incapacidad de establecer modalidades de gobierno que permitan a los representantes del ayuntamiento cumplir con responsabilidades políticas o administrativas de acuerdo al perfil social o económico;
- la imposibilidad de adaptar usos y costumbres; y,
- el establecimiento de prácticas democráticas locales.

(2000; 2004)

Permitiendo reflexionar entonces, ¿hasta qué punto la centralización y la gobernanza actual beneficia el actuar de los Municipios? Y ¿qué tanto los Municipios pueden satisfacer las necesidades de sus habitantes.

7.3 Gasto público y los servicios públicos Municipales

La recaudación de impuestos es uno de los elementos más valiosos que un Estado posee desde la perspectiva político-económica. Los ciudadanos son los proveedores del gasto público y, por ende, el uso eficiente y eficaz de estos significa una buena gobernanza, así como la confianza hacia los gobernantes, que por muchos años ha ejercido acciones corruptas que limitan el crecimiento de México, tal cual corresponde a los términos de evasión y elusión fiscal. Debido a la recaudación de impuestos, el gobierno es capaz de brindar los incentivos necesarios para la generación de bienestar a los ciudadanos a través de los servicios. Así pues, en el artículo 115 constitucional fracción III se establecen los servicios que el municipio debe de brindar, sean el agua potable, drenaje, alcantarillado, tratamiento y disposición de sus aguas residuales, alumbrado, panteones, calles, parques, jardines (Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 2019), por mencionar algunos. Estos son elementos básicos con los que debe de contar el municipio, que como bien comentó el Lic. Luis en la entrevista, no es posible cubrir todas las necesidades del municipio debido a los ingresos del Estado.

Los Municipios tienen la responsabilidad de cuidar de sus ciudadanos, por ende, conocer sus obligaciones los lleva a negociar, pero también a exigir mejores condiciones financieras para satisfacer las necesidades de la población, por lo que la acción del gobierno local o estatal a pesar de ser de diferentes partidos políticos el objetivo final consiste en proporcionar bienestar a sus habitantes. Dado ello, la importancia de la recaudación de impuestos, así como su distribución y uso del erario público.

Un claro ejemplo de ello, consiste en los datos mostrados por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (2016), en la que se muestran los ingresos tributarios del gobierno federal del 2014 al 2016.

Tabla 27 *Ingresos tributarios (mdp)*

| Concepto | 2014 | | 2015 | | 2016 | |
|----------------------------------|------------------|------------|------------------|------------|------------------|------------|
| | Monto | (%) | Monto | (%) | Monto | (%) |
| Total | 1,803,145 | 100 | 2,361,234 | 100 | 2,715,998 | 100 |
| Tributarios no petroleros | 1,815,992 | 101 | 2,137,397 | 91 | 2,434,740 | 90 |
| Sistema Renta | 959,837 | 53 | 1,217,261 | 52 | 1,420,493 | 52 |
| Asalariados | 473,081 | 26 | 580,104 | 25 | 640,849 | 24 |
| Resto ^{1/} | 486,756 | 27 | 637,157 | 27 | 779,644 | 29 |
| IVA | 667,085 | 37 | 707,213 | 30 | 791,700 | 29 |
| IEPS ^{2/} | 124,494 | 7 | 134,202 | 6 | 134,126 | 5 |
| Importación | 33,928 | 2 | 44,096 | 2 | 50,553 | 2 |
| Otros ^{3/} | 30,648 | 2 | 34,624 | 1 | 37,867 | 1 |
| Tributarios petroleros | -12,847 | -1 | 223,837 | 9 | 281,258 | 10 |
| IAEEH ^{4/} | - | - | 3,746 | 0 | 3,994 | 0 |
| IEPS, gasolinas y diésel | -12,847 | -1 | 220,091 | 9 | 277,264 | 10 |

Fuente: Secretaría de Hacienda y Crédito y Público

Como bien se puede observar año con año, la recaudación se impuestos creció, esto debido a dos grandes elementos, por un lado, la transformación de la

factura de papel a la electrónica, el uso de herramientas tecnológicas, por mencionar algunos.

De acuerdo con Stiglitz, las principales características que deben encontrarse en un buen sistema de impuestos son:

- La eficiencia económica consiste en que los impuestos no deben interferir en la asignación eficiente de los recursos.
- La sencillez administrativa se refiere a que los costos de administración y de cumplimiento deben ser bajos.
- La flexibilidad consiste en que el sistema debe poder adaptarse fácilmente a cambios en las circunstancias económicas.
- Un sistema tributario es justo cuando trata de forma similar a los que se encuentran en circunstancias parecidas y obliga a pagar más impuestos a los que pueden soportar mejor la carga tributaria. Y tiene responsabilidad política cuando es transparente.

(2000)

LMM consulting en su estudio sobre *Impuesto Predial, análisis y alternativas para mejorar la capacidad recaudatoria en los Municipios de México*, menciona que las instituciones de las Entidades mexicanas generaron esquemas para promover la recaudación de impuestos a través de una variable, mismo que consiste en:

Este mecanismo tiene por objetivo premiar a los Municipios que mejoren sus capacidades bajo la lógica de un doble incentivo. Es decir, que la recaudación del impuesto predial impacte dos veces. Esto es porque el Municipio que incrementa su recaudación de predial aumenta sus ingresos propios y también incrementa sus coeficientes de las fórmulas de distribución que se

basan en la recaudación de predial para recibir más participaciones después.
(2017)

Cabe destacar aquí, el papel de la gobernanza en cuanto a la recaudación de impuestos debido a que el gobierno es un agente para proporcionar la interacción entre los diferentes actores, así como de la participación de los ciudadanos para crear una mayor estabilización en la recaudación fiscal. Sin embargo, mucho se ha debatido sobre la corrupción y rendición de cuentas en el uso del erario público, por lo que, en base a la gobernanza se han abierto canales para la participación en este aspecto, un ejemplo de ello corresponde al gobierno abierto, así como la implementación el uso de la tecnología para la recaudación de impuestos.

Entonces, los tres niveles de gobierno tienen que cerciorarse de cumplir con lo enmarcado en la ley en referencia a los servicios, por lo cual, el papel de los Municipios es de gran importancia para su ejecución. Así pues, y motivados por lo que ordena la ley sale a la luz el rol del Plan Municipal de Desarrollo, el cual existe tanto para el Estatal como Federal. Debido al enfoque de la presente tesis, a continuación, se expondrán dicho plan correspondiente al Municipio de Monterrey.

7.3.1 Plan Municipal de Desarrollo Monterrey.

Los planes Municipales de desarrollo permiten conocer los enfoques que los gobiernos locales estarán trabajando. En la página oficial del Gobierno Municipal de Monterrey, durante el gobierno de Lic. Adrián de la Garza del 2015- 2018 y del 2019 – 2021, se pueden visualizar ambos planes (Ver Anexo 4). En el caso del más reciente este consta de 5 ejes, los cuales son: seguridad total y policía inteligente; bienestar social y servicios públicos; desarrollo urbano sustentable, movilidad ágil y moderna; empleo y estabilidad económica; y, finalmente gobierno eficiente, abierto

y con participación ciudadana, además de que está integrado por 5 ejes, 38 objetivos, 97 estrategias y 324 líneas de acción que conducen el actuar de la gestión.

En cumplimiento a lo dispuesto en la Ley de Gobierno Municipal del Estado de Nuevo León, el Primer Informe de Ejecución del Plan Municipal de Desarrollo 2019-2021 de la Administración Pública Municipal de Monterrey. En él, se detallan de manera concisa y entendible los logros más representativos del gobierno durante los siete meses de ejercicio constitucional teniendo como referencia los avances del Plan Municipal de Desarrollo. De acuerdo a la Ley de Gobierno Municipal del Estado de Nuevo León, el Plan Municipal de Desarrollo es el instrumento donde se organiza el sistema de planeación del desarrollo Municipal y permite ordenar las políticas mediante la definición de objetivos, estrategias, metas y acciones. En referencia a ello, y desde una perspectiva general es importante conocer el cumplimiento de los objetivos de cada eje con la finalidad de comprender la gobernanza del Municipio de Monterrey. Así pues, en base a la información mostrada en los sitios oficiales de internet se encontraron los siguientes resultados:

Tabla 28 Comparación de lo que se propone en el Plan Municipal de Monterrey y lo ocurrido

| PMD – Ejes | Objetivos | Demostración en base al tercer informe de gobierno 2018 y otras fuentes. |
|--------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Innovación gubernamental | 1.2.1 Administración pública eficiente. 1.2.2 Simplificación administrativa. 1.2.3 Atención ciudadana 1.2.4 Gobierno digital | -97% de avance de acuerdo con el 3 informe. -820 mdp de recursos federales destinados a infraestructura, saneamiento financiero y temas de seguridad públicos. -2 mil 600 mdp en materia de Seguridad Pública. -4 mil 208 mdp en la ciudad para la atención de Servicios Públicos. -15 mil 133 mdp patrimonio Municipal. |
| Gobierno abierto | 2.2.1 Participación ciudadana 2.2.2 Transparencia 2.2.3 Rendición de cuentas | -95% de avance de acuerdo con el 3 informe. -45% en el proceso de creación y operación del Centro Municipal de Evaluación y Control de Confianza |
| Derechos humanos e inclusión social. | 3.2.1 Promoción de Derechos Humanos 3.2.2 Inclusión social | -91% de avance de acuerdo con el 3 informe. -Logró entregar 51 mil 704 apoyos sociales y alimentarios. -605 personas auxiliadas. -Las tres Casas Club del Adulto Mayor |

| | | |
|---------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| | | <p>han atendido a un promedio de 747 personas adultas mayores de forma mensual.</p> <p>-288 niñas, niños y adolescentes a través de 6 Estancias Infantiles y de 3 Espacios Infancia-Adolescencia</p> <p>-1,787 reportes de vulneración de derechos de niñas, niños y adolescentes en beneficio de 2 mil 927 menores de edad.</p> |
| Seguridad integral | <p>4.2.1 Prevención del delito</p> <p>4.2.2 Policía cercana</p> <p>4.2.3 Generación de inteligencia</p> <p>4.2.4 Seguridad vial</p> <p>4.2.5 Justicia Municipal</p> | <p>-88% de avance de acuerdo con el 3 informe.</p> <p>-702 millones de pesos en la adquisición de vehículos, equipamiento y tecnología.</p> <p>- 546 nuevas patrullas</p> <p>- 1,447 elementos de policía, guardia auxiliar y tránsito.</p> <p>-71 mil 428 detenciones por faltas administrativas.</p> <p>-El equipo de rescate urbano con el que hoy cuenta Protección Civil Monterrey es el primero en su tipo en la historia de la corporación Municipal desde su creación hace 17 años.</p> |
| Desarrollo urbano y sustentable | <p>5.2.1 Gestión urbana y obra pública.</p> <p>5.2.2 Movilidad urbana</p> <p>5.2.3 Equilibrio ecológico</p> <p>5.2.4 Servicios públicos de calidad</p> | <p>-75% de avance de acuerdo con el 3 informe.</p> <p>-38 mil millones de pesos en nuevos desarrollos.</p> <p>- Rehabilitación de 3.1 millones de m² de las avenidas más transitadas, con una inversión de más de 680 mdp y un avance al 30 de agosto de 2018 del 95%.</p> <p>-84 mil 027 solicitudes, de las cuales se han atendido el 96 por ciento y el resto se encuentra en proceso.</p> <p>-15 cursos con los cuales se logró capacitar a mil 120 personas en temas de educación ambiental.</p> <p>-4 mil 703 juegos infantiles y 11 mil 077 bancas, además de la aplicación de pintura en mil 10 plazas.</p> <p>-33 toneladas de basura y derechos a lo largo de 10 kilómetros lineales del Río la Silla.</p> |
| Desarrollo económico | <p>6.2.1 Fomento y desarrollo empresarial</p> <p>6.2.2 Inversión</p> <p>6.2.3 Turismo</p> <p>6.2.4 Empleo incluyente</p> | <p>-86% de avance de acuerdo con el 3 informe.</p> <p>-10 mil 610 emprendedoras</p> <p>- 17 mil 707 personas beneficiados a través del programa "Impulso regio".</p> <p>-23 capacitaciones para el empleo, logrando un total trienal de 103 capacitaciones con lo cual se superó la meta en un 42 por ciento.</p> |

NOTA: El avance promedio global fue de 88%.

Plan 2015-2018: <http://portal.monterrey.gob.mx/transparencia/informes.html>

Elaboración propia. Fuente: Gobierno de Monterrey.

Tabla 29 Comparación de lo que se propone en el Plan Municipal de Monterrey y lo ocurrido

| PMD – Ejes | Objetivos | Demostración en base al primer informe de gobierno 2019 y otras fuentes. |
|---------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------|
| Seguridad total u policía inteligente | <p>1.1 Fortalecer el desempeño policial de los elementos Municipales de seguridad pública para reducir la incidencia delictiva.</p> <p>1.2 Contribuir a disminuir la violencia social en Monterrey.</p> <p>1.3 Contribuir a la adecuada calificación y sanción de faltas administrativas a reglamentos Municipales.</p> <p>1.4 Fortalecer la cultura de protección civil.</p> | Ver tabla. |
| Bienestar social y servicios públicos | <p>2.1 Incrementar las acciones en beneficio de la población con carencias sociales y en situación de pobreza, a través de intervenciones y apoyos sociales, alimentarios, educativos, de salud y de vivienda.</p> <p>2.2 Impulsar políticas públicas de bienestar animal que permitan fortalecer la protección y los derechos de los animales.</p> <p>2.3 Contribuir al fortalecimiento de la promoción de la activación física en todos los segmentos de la población.</p> <p>2.4 Fortalecer la promoción cultural y artística en todos los segmentos de la población.</p> <p>2.5 Fomentar la participación ciudadana en materia de desarrollo social.</p> <p>2.6 Satisfacer la necesidad fundamental de la recreación y convivencia, enriqueciendo las actividades realizadas de enfoque recreativo, cultural y educativo.</p> <p>2.7 Contribuir a garantizar el pleno ejercicio, respeto, protección y promoción de los derechos de niñas, niños y adolescentes con énfasis en el fortalecimiento familiar</p> <p>2.8 Contribuir a que las personas de zonas vulnerables desarrollen e incrementen competencias y habilidades, niveles de recreación y esparcimiento, y participación en acciones comunitarias.</p> <p>2.9 Contribuir a la inclusión plena de las personas con discapacidad y de los adultos mayores.</p> <p>2.10 Contribuir a mejorar la situación de los grupos vulnerables sujetos de asistencia social.</p> <p>2.11 Contribuir al desarrollo integral de los jóvenes del Municipio de Monterrey mediante acciones enfocadas a apoyar su desarrollo en el ámbito social, laboral, salud, educativo, deportivo y cultural.</p> <p>2.12 Contribuir al desarrollo integral de las mujeres regiomontanas mediante acciones enfocadas a impulsar su desarrollo en el ámbito social, laboral, salud, educativo, deportivo y cultural.</p> <p>2.13 Promover la igualdad de género entre la población a través de acciones de prevención con perspectiva de género.</p> | Ver tabla. |

- 2.14 Contribuir a mejorar la percepción ciudadana de conformidad de los servicios públicos con mantenimientos oportunos y disminuyendo los tiempos de atención a solicitudes ciudadanas.
2.15 Contribuir al incremento del mantenimiento continuo para mejorar las condiciones de las calles.

| | | |
|------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------|
| Desarrollo urbano sustentable y movilidad ágil y moderna | <p>3.1 Contribuir para mejorar el orden urbano mediante el impulso de la ejecución de proyectos de ordenamiento e inversión en materia de Desarrollo Urbano.</p> <p>3.2 Contribuir al mejoramiento de la calidad de vida con una planeación urbana ordenada y sustentable para la población del Municipio de Monterrey.</p> <p>3.3 Mejorar los niveles ambientales con la reducción de la contaminación ambiental.</p> <p>3.4 Mejorar las vialidades y la movilidad como promotoras del desarrollo.</p> <p>3.5 Contribuir en la disminución de personas lesionadas en hechos de tránsito.</p> | Ver tabla. |
| Empleo y estabilidad económica | <p>4.1 Contribuir a la atracción de inversiones nacionales y extranjeras mediante el otorgamiento de facilidades y apertura de mercados.</p> <p>4.2 Contribuir al beneficio de la ciudadanía y empresarios mediante el desarrollo de nuevos empleos de las empresas vinculadas.</p> <p>4.3 Impulsar la atracción de turistas nacionales y extranjeros.</p> | Ver tabla. |
| Gobierno eficiente, abierto y con participación ciudadana. | <p>5.1 Contribuir a lograr una administración pública eficiente mediante el manejo del gasto corriente, la deuda Municipal y la mejora en la percepción del cumplimiento de disposiciones normativas en materia financiera dentro de las unidades Administrativas de la Tesorería Municipal.</p> <p>5.2 Contribuir a fortalecer la Gestión para Resultados (GpR) de la Administración Pública Municipal a través del Presupuesto basado en Resultados (PbR) y el Sistema de Evaluación del Desempeño (SED).</p> <p>5.3 Establecer el Sistema Municipal Anticorrupción para el fortalecimiento de los mecanismos de prevención, supervisión y control para detectar e inhibir posibles prácticas de corrupción.</p> <p>5.4 Implementar el Sistema de Control Interno para el cumplimiento de objetivos, haciendo buen uso de los recursos públicos y teniendo eficiencia, eficacia, economía en la gestión pública; así como prevenir actos de corrupción.</p> <p>5.5 Contribuir a la transparencia gubernamental abierta e incluyente a través de accesos eficientes de información.</p> <p>5.6 Contribuir a la actualización de conocimientos de los temas de importancia e impacto en la Administración Pública Municipal mediante la capacitación a servidores públicos.</p> <p>5.7 Promover la productividad y la competencia económica y avanzar hacia una mejora regulatoria transversal.</p> | Ver tabla. |

- 5.8 Dar el seguimiento completo e integral de la petición del ciudadano e incrementar su participación en las solicitudes de servicios Municipales en la población.
- 5.9 Ordenar y regular el funcionamiento de los establecimientos donde se vende, expende o consumen bebidas alcohólicas y del comercio informal en la vía pública en cualquier de las modalidades.
- 5.10 Contribuir a que la ciudadanía participe en la toma de decisiones y que esas decisiones contribuyan a la satisfacción del ciudadano respecto de los trabajos realizados por la administración.
- 5.11 Dar a conocer los programas, proyectos y acciones a la población y verificar el impacto de su difusión.

Elaboración propia. Fuente: Gobierno de Monterrey

Tabla 30 Avances estructurales Municipio de Monterrey

| Informe de avance |
|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Municipio es hoy líder nacional en seguridad inteligente |
| Se cuenta con 2 mil cámaras de vigilancia ubicadas en 400 puntos estratégicos, tenemos uno de los C-4 mejor equipados del país, una nueva Academia de Policía que en breve entrará en funciones, una red de 600 kilómetros propios de fibra óptica, y 1,422 elementos perfectamente equipados. |
| Monterrey es hoy el Municipio con mayor recaudación en todo el país. |
| En cuatro años se aumentó en 72% los ingresos propios y ejercemos el doble de presupuesto que la administración Municipal en el 2015. |
| Se redujo la deuda y aumentamos la calificación otorgada por las agencias calificadores internacionales. |
| Se resolvió el problema de la iluminación con un sistema de luminarias de nueva generación, que funciona al 97% de eficiencia. |
| Monterrey es hoy un centro en turismo de negocios, espectáculos y servicios médicos que atrae a millones de turistas. |
| La Tarjeta Regia apoyamos la economía de las jefas de familia que luchan por sacar adelante a sus hijos. |

Elaboración propia. Fuente: Gobierno Municipal Monterrey

Cabe destacar que en el primer informe del gobierno Municipal enfocó sus esfuerzos al lado en cuanto a los cinco ejes de su plan, por tanto, los resultados

bajo la administración del Presidente Municipal, Adrián Emilio de la Garza Santos, se obtuvo:

Tabla 31 Seguridad total e inteligente 2019

| Mecanismo para cumplimientos de estrategia: Seguridad total e inteligente |
|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <p>Se han generado 34 productos de investigación donde destacan cuatro relacionados al comercio, los cuales permiten generar un espacio de diálogo, proximidad y comunicación entre la Policía de Monterrey y organizaciones de comerciantes del Municipio de Monterrey en el cual se diseñan, implementan y evalúan estrategias y planes de trabajo para reducir la violencia y prevenir el robo a negocio. Como resultado del trabajo se ha logrado una reducción del 72.2% de la incidencia en robo a negocio.</p> |
| <p>El Municipio de Monterrey firmó en abril de este año el convenio de colaboración que apoyará en la prevención de la conducta antisocial con Asociación Mexicana de Empresas de Servicios Prendarios (AMESPRE).</p> |
| <p>Dando continuidad al proyecto del Sistema de Seguridad e Inteligencia (SSI), el Municipio de Monterrey cuenta con dos mil cámaras de vigilancia, 400 puntos de monitoreo y 600 km de fibra óptica. Vigilando los 365 días 24 horas al día.</p> |
| <p>Gracias a las cámaras de monitoreo, el análisis y el trabajo en conjunto con otras corporaciones, en comparación con el año pasado, este año se ha logrado el aumento en la recuperación de vehículos con reporte de robo en un 26.08%, incrementando a su vez el número de detenidos con el vehículo robado en un 111.9%.</p> |
| <p>Gracias al modelo de trabajo e implementación del SSI se ha derivado una disminución en delitos patrimoniales del 12.4% y del delito de homicidio por arma de fuego del 28.57% en la zona de jurisdicción de la policía de Monterrey.</p> |
| <p>Se cuenta con mil 68 elementos operativos aprobados y certificados por el Centro de Información para la Seguridad de Estado, de Evaluación y Control de Confianza (CISEC) mediante la acreditación de las pruebas de control y confianza, lo cual permite fortalecer las capacidades de la institución de seguridad pública Municipal.</p> |
| <p>La policía de Monterrey cuenta con 80 cámaras corporales que almacenan 12 horas de grabación de la operación diaria del policía, además de un GPS instalado con conexión directa al C4 que contribuye a ver y monitorear en tiempo real la ubicación de las unidades, disminuir los tiempos de respuesta en los auxilios, entre otros, en busca de garantizar la transparencia de actuación policial.</p> |
| <p>Se sumaron al Estado de fuerza de la Secretaría de Seguridad Pública y Vialidad de Monterrey un total de 47 elementos para policía y 67 elementos para la guardia auxiliar Municipal (GAM) esta última con presencia en colonias que se encuentran bajo el resguardo del Estado.</p> |
| <p>54 empleados adscritos al Reclusorio Preventivo Alamey, de la Secretaría de Seguridad Pública y Vialidad de Monterrey, recibieron un reconocimiento por parte de la organización civil, Ciudadanos en Apoyo a los Derechos Humanos A.C. (CADHAC) por la labor desempeñada en la atención de las personas que ingresan detenidas por diversos motivos.</p> |

Convocatoria de promoción de ascensos 2019, la cual representa la oportunidad de superación profesional de las y los policías de la corporación; en total, se inscribieron 322 elemento.

253 atenciones psicológicas y 49 atenciones de trabajo social al personal operativo en busca de otorgar una mejor calidad de vida al personal policial, así como incentivar su integración con la sociedad.

En busca de fortalecer el uso de las redes sociales y las herramientas tecnológicas para la atención y denuncia ciudadana, se han registrado en las redes sociales de la Secretaría de Seguridad Pública y Vialidad 354 reportes ciudadanos, donde el 100% de estos han sido canalizados al área correspondiente para su seguimiento y resolución.

21 pláticas informativas donde se abordan temas específicos orientados a generar canales de comunicación que fomenten la cercanía entre los elementos policiales y vecinos.

Se ha trabajado en temas como Perspectiva de Género, Derechos Humanos, acoso laboral y hostigamiento con el objetivo del apego estricto a los Derechos Humanos; por último, se capacitaron a un total de 517 elementos en las competencias básicas de la función policial para policía preventivo abarcando las siete técnicas.

Red para atención especializada donde se han beneficiado 174 menores mediante el desarrollo de actividades como servicio comunitario con personas de la tercera edad, visitas a instituciones de guardia y custodia (orfanatos), visita a los hospitales donde se encuentran infantes con enfermedades terminales, entrega de alimentos a personas con necesidad, así como trabajo en conjunto con la Asociación de Unidos Somos Iguales.

76 juntas vecinales con un aforo de 758 personas en un total de 42 colonias, involucrando temas de prevención social de la violencia tales como manuales de autoprotección, cultura de la denuncia y participación ciudadana.

176 atenciones derivadas en expedientes, entre los cuales 127 son de mujeres adultas, 19 de hombres adultos, 21 de adolescentes y 9 de niños y niñas; donde las atenciones se derivan en psicología, trabajo social y asesoría legal.

12 espacios públicos en donde se ha retirado escombros, cacharros y basura vegetal, entre otras acciones.

Se han realizado 2 mil 82 atenciones en temas como talleres socio productivos, pláticas de prevención, talleres de manualidades para niños, jóvenes y mujeres y pláticas de prevención de embarazo en adolescentes, sobre adicciones, pandillerismo, autoestima y violencia familiar.

Visita a 34 planteles escolares beneficiando a más de 18 mil alumnos de jardín de niños hasta nivel superior con el programa “Yo quiero una escuela segura”.

Ratificación de un Memorando de Entendimiento entre la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID, por sus siglas en inglés) con vigencia de agosto 2020.

9 intervenciones en empresas de la iniciativa privada e instituciones educativas beneficiando a 426 personas brindándoles habilidades para identificar los tipos y niveles de violencia con enfoque de género en el Municipio de Monterrey.

Se han realizado 20 intervenciones en diversos talleres, generando la inserción de 21 adolescentes a actividades educativas o laborales.

Capacitación a un 98% del personal operativo y voluntarios en los temas de: rescate con cuerdas, rescate de montaña, rescate vehicular, riesgos con energía eléctrica, equipos de reanimación

como primer respondiente, curso de manejo de fauna impartido por la Facultad de Ciencias Biológicas de la Universidad Autónoma de Nuevo León (UANL) y en el tema de búsqueda y rescate en cerros.

Se han atendido 3 mil 943 llamadas de auxilio, donde se brinda atención a accidentes viales, incendios, rescate de personas, atención a cables caídos en vía pública, rescate de animales, entre otros.

Elaboración propia. Fuente: Gobierno Municipal Monterrey

Los avances en seguridad fueron de gran impacto para el Municipio de Monterrey; sin embargo, la inseguridad sigue latente en el Municipio por lo que se sugiere un trabajo colaborativo con la Zona Metropolitana de Monterrey, es decir, las ciudades cercanas.

Tabla 32 *Bienestar social 2019*

| Mecanismo para cumplimientos de estrategia: |
|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Bienestar social |
| 102 pláticas y capacitaciones sobre salud preventiva dirigidas a todos los regiomontanos. |
| 10 ferias de la salud y 45 de brigadas médicas a través de intervenciones realizadas por equipos de profesionales en el área de la salud. |
| Programa Mercado Regio, llevando a cabo 37 mercados. |
| 75 mil paquetes de útiles escolares a estudiantes de preescolar, primaria, y secundaria para el ciclo escolar 2019-2020 en los polígonos de menores ingresos de la ciudad. |
| 13 mil 552 regiomontanos se han beneficiado por los talleres de superación personal 3 mil 408 acciones relativas a testamentos y juicios sucesorios. |
| 14 mil 863 animales han sido beneficiados. |
| Rehabilitación de 56 espacios deportivos que permiten desarrollar el deporte en mejores condiciones funcionales. |
| Se han llevado a cabo más de 200 evento en atención a desarrollar las habilidades de niños y jóvenes con discapacidad. |
| 10 ediciones de callejero en conjunto con el Tecnológico de Monterrey. |
| 227 mil 999 personas activadas por el Día Mundial del Desafío 2019. |

462 eventos culturales con una asistencia de 289 mil 586 habitantes regiomontanos.

142 talleres culturales en espacios como la Escuela Municipal de Arte, el Centro Cultural Zertuche y el Centro Cívico Cultural Sierra Ventana, con una asistencia de 2 mil 491 beneficiarios.

3 murales en el programa arte en tu espacio, el cual tiene como objetivo convocar a los jóvenes a la práctica del grafiti como una forma de expresión de la problemática social y la suya propia.

Se han beneficiado a más de 23 mil 660 personas en brigadas integrales.

187 funciones en parques públicos y colonias del Municipio con el objetivo de fomentar las actividades recreativas y la integración de la comunidad en espacios públicos.

11 mesas de trabajo que se han realizado con U-ERRE, ITESM, CEMEX, RAYADOS, BIMBO, ALFA, Coca Cola, entre otros, se han impulsado canales de cooperación interinstitucional para beneficio de la ciudadanía.

22 eventos con una asistencia total de 33 mil regiomontanos en el programa de Tertulias.

40 talleres de habilidades parentales a 435 padres, madres y tutores con el propósito de que cuenten con herramientas para modificar su dinámica familiar y construyan un ambiente positivo de respeto, afectividad y estimulación para un adecuado desarrollo físico, mental y emocional a través del ejercicio de una parentalidad positiva.

345 personas con discapacidad por mes a quienes se les brindó 11 mil 669 servicios de atención e inclusión.

8 mil 823 raciones alimentarias, 186 actividades cognitivas y ocupacionales, y 90 mil 409 atenciones médicas a 17 adultos mayores en situación de abandono que habitan el albergue Nueva Esperanza.

1798 personas entregando un promedio de 17 mil 189 apoyos sociales.

Recuperación de 7 espacios públicos a través del arte.

249 actividades a favor de la prevención de la violencia y la igualdad de género, beneficiando a 3 mil 622 personas.

Elaboración propia. Fuente: Gobierno Municipal Monterrey

En los avances referentes al desarrollo social, se observa que el Municipio de Monterrey ha realizado una gran variedad de acciones para el impacto social. Esto ha sido de gran impacto positivo.

Tabla 33 *Desarrollo urbano y movilidad 2019*

| Mecanismo para cumplimientos de estrategia: |
|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Desarrollo urbano y movilidad |
| Programa Parcial de Desarrollo Urbano, se elaboraron proyectos de mejoramiento de diversas vialidades. |
| Espacios públicos mediante la señalización, arborización y ampliación de banquetas para crear espacios seguros. |
| Con el objetivo de cuidar el medio ambiente y reducir la contaminación ambiental, se han realizado tres diferentes cursos y capacitaciones de educación ambiental orientados a niños y jóvenes en temas como sustentabilidad, cultura del reciclaje y cuidado de los recursos naturales. |
| Se plantaron mil 997 árboles de especies nativas y/o adaptadas a la región en plazas públicas, parques, camellones, casa habitación y banquetas. |
| El Municipio de Monterrey construyó el puente peatonal sobre la Carretera Nacional a la altura de la avenida. |
| 148 pláticas a estudiantes, maestros y empleados de instituciones públicas y privadas en temas como educación vial, manejo a la defensiva, factores de riesgo como manejo en estado de ebriedad, uso de celular, entre otros; logrando un alcance de capacitación de más de 10 mil ciudadanos. |
| Programa permanente de instalación de señalamiento vertical nuevo, donde se lleva un total de 950 señales nuevas instaladas que incluyen la modernización de nomenclaturas, señales de alto y vueltas prohibidas. Además de 394 señales rehabilitadas restrictivas y preventivas. |
| Implementación del programa de retiro de cableado aéreo de aquellas líneas muertas que estén por debajo de la altura establecida por CFE. |
| Capacitaciones de “trámites urbanos en el marco de la Ley de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano del Estado de Nuevo León” y “factor de densidad”. |

Elaboración propia. Fuente: Gobierno Municipal Monterrey

En los avances referentes al desarrollo urbano y movilidad si ha habido avances, pero en comparación con los otros, los avances no han sido tan significativos, sobre todo por su relación con el medio ambiente y el tráfico entre la Zona Metropolitana de Monterrey.

Tabla 34 Empleo y estabilidad económica 2019

| Mecanismo para cumplimientos de estrategia: |
|----------------------------------------------------|
| Empleo y estabilidad económica |

Asesoría a los emprendedores y empresarios que así lo requieran

El Gobierno Municipal cuenta con el programa Start Up Monterrey, espacio de emprendimiento de alto impacto donde se brinda apoyo en el arranque de proyectos empresariales y se promueve el desarrollo exponencial de las empresas

Monterrey es uno de los destinos predilectos por los inversionistas nacionales y extranjeros.

El Gobierno Municipal ha implementado con mucho éxito el programa de Capacitaciones Empresariales, el cual tiene como objetivo principal ofrecer a los emprendedores y empresarios el desarrollo de habilidades administrativas, gerenciales y ejecutivas que les permitan un manejo eficiente y eficaz de las micro, pequeñas y medianas empresas

Capacitaciones para el empleo, en las cuales se han ofrecido a los participantes, herramientas y conocimientos para aplicarlos en sus negocios. Entre ellas destacan las capacitaciones “Mujer Empresarial” y “Economía Social”.

Programas de vinculación con trabajo para empresas: Ruta de Empleo, Bolsa de Empleo, Feria del empleo.

Marca Monterrey: proyecto basado en las características locales del Municipio.

Destino ideal para realizar congresos y convenciones de talla internacional, ya que los recintos, proveedores, así como toda la cadena de valor.

Gobierno Municipal es el acercamiento continuo con sus ciudades hermanas, así como la búsqueda de nuevos enlaces nacionales e internacionales con el objetivo de dar a conocer la Marca Monterrey en todo el mundo.

Elaboración propia. Fuente: Gobierno Municipal Monterrey

Nuevo León es uno de los Estados con mayor crecimiento y desarrollo, por lo que, al hablar de empleo y estabilidad económica exclusivamente en el Municipio de Monterrey reduce la mención de empresas proveedoras de ingresos. Tanto el Municipio de Santa Catarina, como el de San Nicolás o Apodaca albergan empresas nacionales e internacionales, por lo que el Estado ha sido uno de los destinos más buscados para inversión.

Tabla 35 Gobierno Eficiente y Abierto 2019

| Mecanismo para cumplimientos de estrategia: Gobierno Eficiente y Abierto |
|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Según datos del INEGI, Monterrey es el Municipio de la República Mexicana que más dinero recaudó por este concepto en el 2017, y 2018; para el 2019, este ritmo de crecimiento del ingreso |

del impuesto predial donde se han registrado 225 mil 234 pagos de contribuyentes cumplidos por un monto de ingreso que asciende a 992 millones 946 mil 525 pesos representando un incremento de 0.42% con respecto del mismo período del año anterior.

Resultados satisfactorios de las prácticas en la administración del costo de la deuda y la activa gestión para el mantenimiento de un endeudamiento sostenible en relación con los ingresos.

El Municipio logró superar las expectativas en los niveles de liquidez y tras mantener un adecuado desempeño, logró un nivel de endeudamiento inferior de acuerdo con sus proyecciones.

Actualmente el Municipio de Monterrey cuenta con el grado más alto de calificación en su estructura de deuda crediticia, manteniendo el mínimo riesgo crediticio y ofreciendo gran seguridad para el pago oportuno de las obligaciones de su deuda.

Promover e impulsar la coordinación en el tema de planeación para el desarrollo Municipal y de establecer los principios propios de esta, a partir de junio del 2019 el Ayuntamiento de Monterrey acuerda que el Municipio continúe su participación en la “Guía Consultiva de Desempeño Municipal”.

Para lograr un gobierno eficiente y con mayor participación, el Gobierno Municipal se ha propuesto a capacitar a las y los servidores públicos con la finalidad de incrementar la eficacia y calidad en los procesos y actividades para un mejor servicio a la ciudadanía, a través del desarrollo técnico y/o administrativo de los mismos. Llamado Plan Anual de Capacitación.

Como parte de la estrategia de impulsar la capacitación, especialización y actualización de los servidores públicos, el Municipio realizó actividades de análisis y definición de temas específicos para capacitación.

Para robustecer el seguimiento y evaluación de resultados, se formuló y publicó el Programa Anual de Evaluaciones (PAE) 2019, el cual permite visualizar los objetivos y tipos de las evaluaciones a desarrollar.

El Municipio de Monterrey, acatando los lineamientos del Sistema, a partir de agosto del 2019 crea el primer Sistema Municipal Anticorrupción en el Estado de Nuevo León, el cual tiene como objetivo primordial el establecer, articular y evaluar la política en materia de Combate a la Corrupción.

Con el fin de fortalecer los mecanismos de prevención, supervisión y control para detectar e inhibir posibles prácticas de corrupción y de acuerdo a lo establecido en el Plan Municipal de Desarrollo, se ha avanzado de forma sistemática en el establecimiento del Sistema Municipal de Fiscalización.

Capacitación en diplomados en Contabilidad Gubernamental, en Disciplina Financiera, en Normas Profesionales de Auditoría del Sistema Nacional de Fiscalización y en la Ley General de Responsabilidades Administrativas con el objetivo de capacitar y concientizar a los servidores públicos de la Administración Pública Municipal de la importancia y desarrollo del Sistema de Municipal de Fiscalización.

Para garantizar la correcta operatividad de las dependencias de la Administración Pública Municipal, fortalecer los procesos sustantivos y administrativos para el logro de metas y objetivos, así como dar cumplimiento a los Planes, Programas y la gestión de operaciones de cada una de ellas, se expidió el Modelo de Gestión y Operación de Procesos.

Dando cabal cumplimiento a las obligaciones de Transparencia establecidas en las disposiciones legales de la materia, se contestaron en el término legal establecido, el 100% de las solicitudes de acceso a la información presentadas por los ciudadanos a los Sujetos Obligados del Municipio.

Con el propósito de brindar un buen servicio a la ciudadanía, actualmente el Gobierno Municipal de Monterrey cuenta con 203 trámites y servicios de las Secretarías e Institutos que lo conforman, de los cuales se tiene apoyo por parte de 55 servidores públicos que fungen como Enlaces y Sub Enlaces.

Se emprendió la simplificación administrativa de trámites y servicios, conforme a los mecanismos establecidos en el Plan Municipal de Desarrollo; en este sentido, se realizó la simplificación de 30 trámites y servicios donde la principal mejora realizada fue la eliminación de pasos en la resolución de un trámite o servicio y el colocar un plazo de respuesta conciso.

Se desarrolló la Agenda Regulatoria 2019 mediante una revisión previa al marco jurídico de las dependencias Municipales, esto, con el propósito de tener un marco normativo Municipal vanguardista y acorde a la realidad y necesidades actuales.

Se han brindado los servicios y trámites en el tema de participación ciudadana a 13 mil 163 ciudadanos, de los cuales 10 mil 084 han respondido a las llamadas para medir la satisfacción de la atención recibida, los resultados nos indica que el 99% comenta que la atención recibida es excelente o buena, el 98% opina que la presentación y capacitación técnica del servidor publica es excelente o buena y el 72% se siente muy o totalmente satisfecho en general.

Elaboración propia. Fuente: Gobierno Municipal Monterrey

En referencia a este último eje sobre gobierno eficiente y abierto, se puede asegurar que Monterrey ofrece estabilidad financiera debido a la recaudación *versus* el endeudamiento, pues mantiene el mínimo riesgo crediticio. Lo cual permite analizar otro de los puntos importantes dentro del análisis para el papel del endeudamiento para el desarrollo y crecimiento de Monterrey.

7.2.1.3 Salud.

El Municipio de Monterrey se encuentra trabajando por el bienestar de los ciudadanos desde una perspectiva global y esto se ha logrado al alinearse a los Objetivos de Desarrollo Sustentable (ODS), donde se enmarca que las necesidades sociales son también referencia para el fin de la pobreza. Dado ello, en el eje de bienestar social y servicios públicos del Plan Municipal de Desarrollo considera:

Los objetivos del desarrollo Municipal de Desarrollo Social establecidos en la Ley General de Desarrollo Social y los servicios públicos básicos

establecidos en el artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; en este eje convergen objetivos y estrategias, así como líneas de acción en la búsqueda de llevar al Municipio de Monterrey a su máximo potencial. (Gobierno de Monterrey, 2019)

Dichos servicios públicos básicos fueron comentados anteriormente, insistiendo así, en la importancia de una coordinación financiera efectiva para el beneficio de los ciudadanos, de aquellos que aportan y permiten que México se desarrolle.

Como un diagnóstico inicial de pobreza, en el Plan Municipal de Desarrollo se menciona que de acuerdo al informe de pobreza y evaluación en el Estado de Nuevo León (2015), el Municipio de Monterrey muestra un 16.7% de población en situación de pobreza, lo que representa 182 mil 930 personas; así mismo dicho informe señala que la población en situación de pobreza extrema corresponde al 1%, representando así a 11 mil 497 personas en pobreza extrema (Gobierno de Monterrey, 2019). Así pues, el Municipio de Monterrey requiere esfuerzos continuos para abatir la pobreza y garantizar el bienestar de los regiomontanos.

Comentado lo anterior, otro tema de gran importancia recae en la salud pública. En lo que va del gobierno actual presidido por el Lic. Andrés Manuel López Obrador, la salud pública se busca que sea igualitaria, por ende, a nivel nacional aún está en el tintero. En el Municipio de Monterrey, la salud pública es un elemento clave que indica bienestar, por ende, en números se cuentan con 14 centros de salud con los servicios de consulta médica general, ginecología, pediátrica, odontología, psicología, nutrición y mamografía. Agregando a esta labor, la visita doctores y enfermeras a polígonos de pobreza en el Municipio con la finalidad de prevenir enfermedades.

Cabe mencionar, que también se le suman otros aspectos primordiales para el bienestar del ciudadano regiomontano sean estos la cultura física y deporte, cultura, el apoyo de adultos mayores, personas con discapacidad, mujeres, así como, la igualdad de género entre hombres y mujeres.

7.2.1.4 Basura, residuos y limpieza.

La recolección de basura, residuos y limpieza también significa bienestar, una ciudad limpia reduce el riesgo de enfermedades y contaminación, por ende, este un elemento primordial no solo en el Municipio de Monterrey, sino que también en la Zona Metropolitana.

En base a la encuesta nacional de calidad e impacto gubernamental (2017) citada en el Plan Municipal de Desarrollo, el 95.7% de la población de 18 años y más, refirió que el servicio de recolección de basura del Estado es oportuno.

Así pues, en números, el Municipio de Monterrey en términos de recolección de basura brinda el servicio en la Zona Norte, Sur y Centro en distintos turnos, lo que propicia una recolección de basura completa.

En referencia a la recolección de residuos, el Municipio de Monterrey, consta de SIMEPRODE³⁰, un organismo descentralizado que procesa los desechos sólidos no peligrosos.

En cuanto a la realización de limpieza, en números existen 50 avenidas principales, sumando 881.36 kilómetros lineales y 116 avenidas secundarias con un total de 328.3 kilómetros lineales de acuerdo al Plan Municipal de Desarrollo.

³⁰ Para mayor información véase: <http://www.nl.gob.mx/simeprode>

7.2.1.5 Drenaje.

El drenaje pluvial es también un servicio público de gran importancia para el Municipio de Monterrey en cuanto a la prevención de inundaciones y accidentes viales. Un ejemplo claro de ello, es la temporada de lluvias en Monterrey, al ser una época de crucial para conductores y familias aleñadas a espacios con riesgo a inundación, por ejemplo, aquellos habitantes cercanos al río Santa Catarina en el 2010 que fueron terriblemente afectados por el huracán “Alex”.

En base al Plan Municipal de Desarrollo (2019), y con un registro de 5 mil 417 rejillas, la limpieza se realiza por medio de las Direcciones Operativas de Zona, que de manera diaria programan este tipo de actividad en el que se levanta la rejilla y se retira la basura acumulada (Gobierno de Monterrey, 2019).

7.2.1.6 Agua.

El agua es el recurso más necesario y más importante para los seres vivos. En Nuevo León, así como en América Latina este recurso es vital. El Centro del Agua para América Latina y el Caribe menciona:

El Área Metropolitana de Monterrey (AMM), una de las tres más importantes zonas conurbadas de México, representa para el país y en particular para su región Noreste un motor de desarrollo económico de primer orden. Ubicada la urbe en una región semidesértica con poca disponibilidad natural de agua, el acceso a este recurso ha sido un asunto de vital importancia a lo largo de su historia. (2015)

Así pues, se pone sobre la mesa la importancia del agua en la Zona Metropolitana de Monterrey. El fundamento legal del uso del agua se enmarca en la Ley de Agua Potable y Saneamiento para el Estado de Nuevo (2010), donde en su

artículo 5to menciona la estructura: Comisión Estatal de Agua Potable y Saneamiento, Organismos Operadores Estatales, Municipales, Intermunicipales, y particulares.

Dando lugar a la estructura por la cual el Estado de Nuevo León se rige. Así pues, uno de los proveedores de agua más importantes es Servicios de Agua y Drenaje de Monterrey (SADM), institución pública descentralizada del Gobierno del Estado de Nuevo León, que es reconocida nacional e internacionalmente y que en Monterrey permite gozar del servicio de agua 24 horas seguidas. Esta institución maneja con autonomía todos sus procesos sean de administración o financieros.

Como bien lo mencionó *El Centro del Agua para América Latina y el Caribe*, el agua es vital, y en relación a ello, se conoce el tema sale a la luz el concepto de gobernanza hídrica, mismo concepto que se refiere a:

El concepto de “gobernanza hídrica” se refiere al andamiaje político, administrativo, técnico, económico y social necesario para desarrollar y manejar los recursos hídricos; entre muchas otras tareas, incluye proporcionar a la sociedad los servicios de agua que requiere. (2015, p. 46)

Dando lugar a la sinergia que debe existir entre los diferentes actores, así como órdenes de gobierno en referencia toma de decisiones en torno a problemáticas existentes o entornos económico - políticos. Ejemplo de ello son los problemas asociados al desalojo de las aguas pluviales, desastres naturales como el huracán Álex (237 000 familias se quedaron sin el servicio, es decir un 37% de la población de Monterrey) y, la reconstrucción de zonas afectadas incluyendo los servicios, entre otros.

Cabe mencionar que en Nuevo León yace un organismo encargado de apoyar a Servicios de Agua y Drenaje de Monterrey (SADM), cuyo nombre es Instituto del Agua del Estado de Nuevo León (IANL), siendo uno de sus objetivos:

Brindar servicios especializados de análisis de laboratorio, aseguramiento de calidad, y evaluación científica del agua orientados al sector público y privado, organismos e instituciones nacionales e internacionales y a los centros de investigación relacionados con el manejo, conservación y tratamiento del agua. (2015)

En Nuevo León el agua ha sido estructurado en cinco diferentes proyectos, siendo los principales desde el año de 1971 al 2010, el sexto “Monterrey VI” se vio atrapado en la polémica debido a la pertinencia, costos, beneficios y financiamiento. En el siguiente cuadro se explican los proyectos analizados por Centro del Agua para América Latina y el Caribe (2015):

Tabla 36 *Proyectos del agua - Monterrey 1971- 2010*

| Proyecto y duración | Principales obras | Inversiones |
|--------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Monterrey I (1971-1973) | <ul style="list-style-type: none"> • Planta Potabilizadora La Boca. • Tres estaciones de bombeo, de 8,000HP. • Tanques principales: Obispado Alto, Loma Larga I, La Silla I, entre otros. • Redes primarias de agua y drenaje para el AMM. | <p>Dos créditos del BID y de BANOBRAS (liquidados)</p> <ul style="list-style-type: none"> • Crédito del BID por Dólares EUA: 5.3 millones • Marcos: 7.3 millones • Liras: 937.5 millones. • Crédito BANOBRAS por 112.5 millones de pesos. |
| Monterrey II (1976-1979) | <ul style="list-style-type: none"> • Acueductos Mina II, Santiago II y Estanzuela. | <p>Dos créditos BID-BANOBRAS (liquidados). Uno de 25.8 millones de dólares y otro de</p> |

| | | |
|------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| | <ul style="list-style-type: none"> • Perforación, equipamiento e interconexión de pozos en Sistemas Mina y Buenos Aires. • Tanques de almacenamiento Escobedo, Canadá y Penal. Estaciones de bombeo Topo Chico-Penal. • Ampliación de los tanques de almacenamiento Topo Chico, Loma Larga y Altamira. • Diversos tanques secundarios y redes primarias de agua y drenaje. | <p>17.0 millones de dólares, además de recursos propios de SADM por 2.5 millones de dólares. El costo del proyecto fue de 45.3 millones de dólares. Los créditos son del 20 de mayo de 1976.</p> |
| Monterrey III (1980-1984) | <ul style="list-style-type: none"> • Presa Cerro Prieto*. • Acueducto Linares-Monterrey (133km)*. Potabilizadora San Roque*. • Primera etapa del Primer Anillo de Transferencia del Área Metropolitana de Monterrey (43.6 km de tubería de agua potable). • 14 Tanques de almacenamiento y 20 estaciones de bombeo. • 95 km de redes de distribución y reposición de ramales. • Programa de detección y control de fugas. • Ampliación de la potabilizadora La Boca y 27 km de colectores y redes secundarias. | <p>Dos créditos BID-BANOBRAS (prepagados). Uno de 44.8 millones de dólares y otro de 16.2 millones de dólares, además de recursos propios de SADM por 51.2 millones de dólares. El costo del proyecto fue de 112.2 millones de dólares. Los créditos se firmaron el 28 de septiembre de 1983.</p> |
| Monterrey IV (1990-1994) | <ul style="list-style-type: none"> • Presa El Cuchillo*. • Acueducto Cuchillo-Monterrey (108 km). Cinco estaciones de bombeo. • Segunda etapa del Primer Anillo de Transferencia (26.4 km). • Ampliación del Tanque de Almacenamiento San Roque. • 19 estaciones de bombeo, 145 km de redes de distribución y reposición de ramales. • Prolongación de 130 km de colectores. • Tres plantas de tratamiento de aguas residuales (Norte, Dulces Nombres y Noreste). | <p>Un crédito BID-BANOBRAS por 180 millones de dólares y otro de OECF de Japón – BANOBRAS por el equivalente a 65.0 millones de dólares, y recursos propios de SADM y del Gobierno del Estado por el equivalente a 224.4 millones de dólares. (Créditos prepagados). El costo del proyecto fue de 469.4 millones de dólares. El crédito del BID-BANOBRAS se firmó el 3 de diciembre de 1990, y el de OECF-BANOBRAS el 20 de octubre de 1992.</p> |
| Monterrey V (2007-2010) | <ul style="list-style-type: none"> • Segundo Anillo de Transferencia del Área Metropolitana de Monterrey (73 km de tubería de agua potable). • Siete nuevos tanques de almacenamiento. • Seis nuevas estaciones de bombeo. • 28 km de ampliación en la red de distribución. • 28 km de emisores, colectores y subcolectores de drenaje sanitario. | <p>Dos créditos uno de BID-BANOBRAS y otro de BANORTE por 2,995.6 millones de pesos. (Plazos de 24 años, incluyen 4 años de gracia) • Crédito BID-BANOBRAS por 1,835.3 millones de pesos, firmado el 27 de marzo de 2009. • Crédito BANORTE por 1,160.3</p> |

- Ampliación de la capacidad de tratamiento (PTAR), de 9000 a 13500 millones de pesos, firmado el 25 de marzo de 2009.
l/s**

*Proyecto realizado con fondos federales, por lo que no se considera como parte del crédito BID-BANOBRAS).

**Ampliación de PTAR Dulces Nombres, de 5000 a 7500l/s; Norte, de 2500 a 3000l/s; Noreste, de 1250 a 2500; y Pesquería, de 25 a 125l/s. Además, construcción de las PTARs Cadereyta II y Zuazua, cada una de 100l/s. Fuente: SADM (2014b, pp. 95-98), e información proporcionada directamente por la Dirección de Finanzas de la Institución.

Elaboración propia. Fuente: Centro del Agua para América Latina y el Caribe, 2015.

Así pues, el agua en el Noreste de México contribuye en la economía, siendo así un tema que debe ser integrado en la agenda Nacional, Estatal y Municipal, tanto para su cuidado como para su distribución, en relación al crecimiento poblacional.

7.2.1.7 Alumbrado.

El alumbrado de calles contribuye a la seguridad nocturna de las regiomontanos y vehículos de uso privado o comercial. El Municipio de Monterrey se cuenta con más de 90 luminarias de alumbrado público (Gobierno de Monterrey, 2019), los cuales cumplen con las normas establecidas, sean infraestructura, equipamiento y recursos administrativos.

Así pues, de acuerdo con el Reglamento Interior del Ayuntamiento de la Ciudad de Monterrey, en su artículo 58 fracción VII se mencionan las atribuciones de las comisiones, correspondiendo al alumbrado público:

- e) Vigilar que el servicio público de alumbrado que se brinda a la ciudadanía sea eficiente, oportuno y de la más alta calidad;
- f) Vigilar que la infraestructura del alumbrado público y de las calles se conserven en excelente estado y que la Administración Pública Municipal

realice los servicios de mantenimiento y conservación que resulten necesarios;

g) Gestionar ante las autoridades Municipales reportes de vecinos en materia de bacheo y alumbrado público;

h) Proponer ante el Ayuntamiento y las autoridades Municipales competentes la realización de obras, proyectos y labores de mantenimiento en materia de alumbrado público, bacheo y pavimentación de calles, donde resulte necesario. (Gobierno de Monterrey, 2019)

Permitiendo comparar que tanto el alumbrado público como los baches y la pavimentación de las calles dan a luz acciones concretas para su mejora.

7.2.1.8 Transportación pública.

El fundamento legal del transporte público corresponde a la Ley de Transporte para la Movilidad Sustentable del Estado de Nuevo León (2019), cuyo artículo primero menciona las disposiciones generales, mismo que a la letra dice:

Artículo 1. Las disposiciones de esta Ley son de interés público y observancia general en el Estado. Tienen por objeto regular la movilidad de pasajeros y el transporte de carga, el transporte público de pasajeros lo podrá proporcionar el Estado, o lo encomendará a personas físicas o morales, mediante el otorgamiento de concesiones y permisos en los términos que señala esta Ley y su Reglamento, bajo los principios rectores de racionalización, modernización, uso adecuado y el mejor aprovechamiento de las comunicaciones viales en beneficio de la sociedad.

(Congreso del Estado de Nuevo León, 2019)

Así pues, el transporte público lo proporciona el Estado o personas físicas o morales a través de concesiones, y entorno a ellos, a inicios del 2019, surgió el debate sobre el alza del precio del transporte público *versus* su calidad, así como los salarios en la Zona Metropolitana de Monterrey. Por lo que, los transportistas aseguraban que fue consecuencia del precio de la gasolina, mientras que en la administración gubernamental se discutía sobre la compra de nuevas unidades para satisfacer las necesidades de los regiomontanos. Lo que permite mencionar que las facultades del Estado y Municipio, como bien lo menciona el artículo 3ro de dicha Ley:

Artículo 3. En los términos de esta Ley corresponde:

Al Ejecutivo Estatal: Planear, regular y supervisar la prestación del servicio público de transporte que opere en el Estado exceptuando el que se de en las comunicaciones viales de Jurisdicción Federal.

A las Autoridades Municipales: Además de las facultades que le confieran la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Nuevo León, así como los Reglamentos en materia de tránsito y vialidad, intervenir y participar en la formulación y aplicación de programas de transporte público de pasajeros y mercancías, cuando aquéllos afecten u ocurran en su ámbito territorial.

(H. Congreso del Estado de Nuevo León, 2019)

Cabe mencionar de igual manera que iniciativas en torno al tema de transporte público en la página oficial del H. Congreso del Estado de Nuevo León aún se encuentran en estudio, algunas de ellas desde septiembre de 2018 de un total de 10 iniciativas.

El transporte público es una necesidad, pero sobre todo el orden y calidad de este, por ende, para una mejor eficacia y eficiencia del transporte público debe considerarse el crecimiento de la población regiomontana, por lo que, esto va de la mano con la planeación urbana debido al equipamiento necesario para proporcionar bienestar.

7.2.1.9 Seguridad pública.

De acuerdo con el Plan Municipal de Desarrollo 2019-2021, la seguridad en el Estado de Nuevo León:

La ENVIPE³¹ (2018) arrojó que la tasa delictiva por cada 100 mil habitantes en el Estado de Nuevo León durante el 2017 fue de 32 mil 407, donde los cinco delitos más frecuentes son: robo o asalto en la calle o en transporte público (22.2%), el fraude (19.3%), robo total o parcial de vehículo (18.3%), extorsión (12.7%) y robo en casa habitación (9.1%). De lo anterior, en el Estado, se estima que el espacio donde la población de 18 años y más se sintió más insegura es en los cajeros automáticos ubicados en las vías públicas con 81.2%. (Gobierno de Monterrey, 2019)

Dicha encuesta también, pone sobre la mesa que, el 73.0% de la población de 18 años y más considera la inseguridad como el problema más importante en la sociedad neolonesa, por ende, es un tema de preocupación que debe de estar en la agenda pública Municipal y estatal con la finalidad de encontrar estrategias e instrumentos que sean útiles para la reducción de dicha problemática.

³¹ El nombre corresponde a “La Encuesta Nacional de Victimización y Percepción sobre Seguridad Pública”.

Así también, en el plan de desarrollo Municipal se mencionan las acciones que el Municipio de Monterrey ha llevado a cabo desde hace aproximadamente cinco años en relación a la seguridad, siendo estos la instalación de cinco torres móviles de vigilancia, patrullas, bicicletas y motocicletas; así como el Sistema de Seguridad e inteligencia, operativos de vigilancia en calles principales al igual que en zonas conflictivas. Estas acciones son la pauta que permitirá medir su efectividad para incentivarlas o en su caso cambiar de estrategias.

En número concretos, la seguridad en el Municipio de Monterrey de acuerdo con Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública (SESNSP):

Durante 2017 en la Entidad ocurrieron 83 mil 974 delitos, de los cuales, en el Municipio de Monterrey, tanto en cobertura por parte de la Policía Municipal y Fuerza Civil, ocurrieron 22 mil 328 delitos, lo que representa un 26.6% del total de los ocurridos en el Estado, donde, comparado el 2018 contra el 2017, hubo una reducción del 15.04% sobre la incidencia general en el Municipio de Monterrey. Los delitos de mayor proporción durante el 2018 fueron: robo 19.1%, violencia familiar 14.9% y daño a la propiedad 13.2%. Dentro del delito de robo, robo a negocio representa un 25.1% de los robos ocurridos, robo a vehículo 15.5% y robo a casa habitación 14.3%. (Gobierno de Monterrey, 2019)

Así pues, desde una perspectiva pesimista, se identifica que la inseguridad aún persiste. Un tema que últimamente ha ganado la atención de mexicanos sin excluir a la sociedad neoleonesa son los feminicidios que, desde una perspectiva machista aún se centra en que ellas son las culpables de dichos eventos, por ende, se obtiene que la sociedad está en constante cambio dado ello las reformas o iniciativas de ley deben de tomarlo en cuenta. Es aquí donde entra la negociación entre los distintos Municipios, intereses de los alcaldes provenientes de distintos partidos políticos, entre otros factores.

Cabe mencionar que los mecanismos que el Municipio de Monterrey ha adoptado para proteger a sus ciudadanos corresponden a la policía de investigación, de prevención, de reacción, de barrio, turística y guardia auxiliar. También ha tomado lugar protección civil, elemento que actúa en base a objetivos claros para mantener la seguridad de los ciudadanos en eventos de desastre natural o antropogénico. Así pues, el Plan de Desarrollo Municipal menciona con respecto a protección civil que:

La ciudad de Monterrey, al ser la capital de Estado de Nuevo León, ha sufrido constantes cambios sociales y de infraestructura, a raíz de ello el tema de Protección Civil ha ido evolucionando a fin de brindar y garantizar un entorno seguro a los regiomontanos, tal como se menciona en el Reglamento Municipal de Protección Civil del Municipio de Monterrey que tiene por objeto el regular las acciones que en esta materia se lleven a cabo en el Municipio, así como, establecer las bases de integración, coordinación y funcionamiento del Sistema Municipal de Protección Civil. (Gobierno de Monterrey, 2019)

Otros temas que se encuentran dentro de la agenda Municipal de Monterrey corresponden a la prevención del delito que implican el embarazo temprano; consumo y abuso de drogas legales e ilegales; deserción escolar; falta de oportunidades laborales, informalidad y desocupación; capital social debilitado y participación ciudadana incipiente; entornos de ilegalidad; espacios públicos para la convivencia.

7.2.1.10 Baches.

El papel de los baches en Monterrey y su zona metropolitana es un elemento de gran preocupación debido a que afecta la movilidad debido a la calidad de los

materiales utilizados para la construcción de carreteras y calles donde transitan los habitantes, y que toman lugar sobre todo en la temporada de lluvias o cambios climáticos de Monterrey.

El fundamento legal que regula dichas construcciones es la Ley para la Construcción y Rehabilitación de Pavimentos, cuyo objetivo es:

La presente Ley tiene por objeto regular lo relativo a las obras de pavimentación que se realicen en los términos de la Ley de Desarrollo Urbano del Estado de Nuevo León, y la Ley de Obras Públicas para el Estado y Municipios de Nuevo León, a fin de que cuenten con las características adecuadas en materia de calidad y rodamiento seguro. (H. congreso del Estado de Nuevo León, 2019)

En febrero de 2016, en el H. Congreso del Estado de Nuevo León publicó una iniciativa de reforma de ley por adición a la Ley para la Construcción y Rehabilitación de Pavimentos, mismo que a la letra dice:

Los que suscriben DIPUTADOS MARCO ANTONIO MARTÍNEZ DÍAZ, KARINA MARLEN BARRON PERALES Y JORGE ALÁN BLANCO DURÁN integrantes del Grupo Legislativo Independiente, de la LXXIV Legislatura del Congreso del Estado, con fundamento en los artículos 68 y 69 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Nuevo León y 102, 103 y 104 del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso del Estado de Nuevo León, proponemos la iniciativa de REFORMA POR ADICION DE UN TERCER PARRAFO A LA FRACCION V DEL ARTICULO 3° DE LA LEY PARA LA CONSTRUCCIÓN Y REHABILITACIÓN DE PAVIMENTOS DEL ESTADO DE NUEVO LEÓN, al tenor de la siguiente:

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS:

Una problemática que enfrentan los neoloneses en asuntos viales son los molestos baches o zanjas derivados de la mala pavimentación, que se definen como hoyos que aparecen en el pavimento de calles, carreteras o caminos por diferentes causas como: el uso, los cambios climáticos como la lluvia y las altas temperaturas, la falta de mantenimiento y la peor de las causas: la baja calidad del material con que se construyen las carpetas asfálticas del estado. No hay que olvidarnos del tiempo que estas tardan en reconstruirse ocasionando problemas en la vía pública, por ejemplo: el tráfico; generando un aumento de accidentes además de que se obstruye el paso vehicular con montones de tierra, piedras y materiales de la obra, La mayoría de las veces las obras quedan inconclusas o tardan demasiado tiempo en repararlas y realizarlas.

(...)

DECRETO

ARTICULO 3. Sujetos Obligados.

La aplicación de esta Ley corresponderá:

I a V ...

En los casos que los municipios autoricen la realización de obras que impliquen la apertura o modificación temporal de los pavimentos de las vías públicas, la rehabilitación de los mismos se llevará a cabo bajo la supervisión de la autoridad municipal, la cual verificará que se cumplan los lineamientos de esta Ley para dichos casos.

Los municipios fijarán plazos de ejecución de cada obra, así como para la rehabilitación de la vía y en caso de incumplimiento se aplicará sanción económica al responsable.

(H. Congreso del Estado de Nuevo León, 2019)

Como se podrá observar, en la exposición se hace hincapié en los materiales utilizados para la construcción, expresando una de las problemáticas que aquellos ciudadanos suscitan en su día a día. Al tercer trimestre del 2019, el artículo tercero, fracción V de la Ley para la construcción y rehabilitación de pavimentos del Estado de Nuevo León (H. congreso del Estado de Nuevo León, 2019) no ha sido reformado, poniendo sobre la mesa que los baches debido a la mala construcción de las calles no fue prioridad para los respetables legisladores.

Otra iniciativa de ley, llamada Ley Anti-baches propone:

**PRESIDENTE DE LA MESA DIRECTIVA DE LA LXXIII LEGISLATURA
DEL H. CONGRESO DEL ESTADO DE NUEVO LEON**

(...)

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

Derivado de la gran exposición de baches que se presentan inmediatamente después de cada temporada de lluvias, a la gran molestia y daños que ocasionan presento esta propuesta Antibaches. Los baches son una realidad y uno de los grandes problemas que nos azotan a los ciudadanos principalmente a aquellos que cuentan con un vehículo, ya que a diario estos ciudadanos se topan con algún bache, incluso existen actualmente calles y avenidas donde hay decenas de los mismos, donde algunos de ellos sobrepasan el metro de diámetro.

DECRETO

PRIMERO.- Se reforma por adición el artículo 99 de la LEY PARA LA CONSTRUCCIÓN Y REHABILITACIÓN DE PAVIMENTOS DEL ESTADO DE NUEVO LEÓN , para quedar como sigue:

(...)

ARTÍCULO 99. Acciones de rehabilitación de pavimentos.

Para los efectos de esta Ley, las acciones de rehabilitación de pavimentos serán de tipo estructural y/o funcional, en atención a la falla estructural o funcional que se presente.

Cuando la exposición de baches en la carpeta asfáltica sea muy evidente, la Auditoría Superior del Estado inmediatamente auditará y revisará que los recursos aplicados en este rubro, así como la calidad del pavimento instalado con anterior, cumplía con la normatividad aplicable y en su caso establecer las sanciones correspondientes y fincar responsabilidades contra los funcionarios responsables.

Para el caso de los automovilistas que vean afectado su vehículo por alguno de los baches provocados por esta situación, deberá el municipio en menos de 48 horas raparle el daño ocasionado.

TRANSITORIO

UNICO: El presente decreto entrara en vigor al día siguiente al de su publicación en el Periódico Oficial del Estado de Nuevo León.³²

(H. Congreso del Estado de Nuevo León, 2015)

³² En contenido de la referente iniciativa de ley contenía diversos errores ortográficos, para uso se han modificado.

De igual manera, al tercer trimestre del 2019, el artículo tercero, fracción V de la Ley para la construcción y rehabilitación de pavimentos del Estado de Nuevo León (H. congreso del Estado de Nuevo León, 2019)³³ no ha sido reformado.

Otro de los grandes temas importantes para la comprensión de la problemática es la diversidad de México, donde cada municipio goza de distintas necesidades aunado a sus diferencias culturales, económicas, demográficas y sociales.

7.3 Las necesidades contemporáneas del Municipio: sustentabilidad y medio ambiente

Uno de los asuntos de gran índole corresponde al cuidado de la tierra, y qué, principalmente fue puesto en marcha por los Objetivos del Desarrollo Sostenible o conocida también como la Agenda 2030³³. Las naciones luchan por cumplir los 17

³³ Dichos objetivos son:

1. Poner fin a la pobreza en todas sus formas en todo el mundo.
2. Poner fin al hambre, lograr la seguridad alimentaria y la mejora de la nutrición y promover la agricultura sostenible.
3. Garantizar una vida sana y promover el bienestar para todos en todas las edades.
4. Garantizar una educación inclusiva, equitativa y de calidad y promover oportunidades de aprendizaje durante toda la vida para todos.
5. Lograr la igualdad entre los géneros y el empoderamiento de todas las mujeres y niñas
6. Garantizar la disponibilidad de agua y su ordenación sostenible y el saneamiento para todos.
7. Garantizar el acceso a una energía asequible, segura, sostenible y moderna para todos.
8. Promover el crecimiento económico sostenido, inclusivo y sostenible, el empleo pleno y productivo y el trabajo decente para todos.
9. Construir infraestructura resiliente, promover la industrialización inclusiva y sostenible y fomentar la innovación.
10. Reducir la desigualdad en y entre los países.
11. Lograr que las ciudades y los asentamientos humanos sean inclusivos, seguros, resilientes y sostenibles.
12. Garantizar modalidades de consumo y producción sostenibles.
13. Adoptar medidas urgentes para combatir el cambio climático y sus efectos (tomando nota de los acuerdos celebrados en el foro de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático).
14. Conservar y utilizar en forma sostenible los océanos, los mares y los recursos marinos para el desarrollo sostenible.
15. Proteger, restablecer y promover el uso sostenible de los ecosistemas terrestres, efectuar una ordenación sostenible de los bosques, luchar contra la desertificación, detener y revertir la degradación de las tierras y poner freno a la pérdida de la diversidad biológica.

objetivos emanados de dicha iniciativa global, por lo que, para el estudio del Municipio se ha considerado primordial sumarse a estas causas que no solo la nación exige.

Con respeto a ello, los Municipios tienen incidencia en cada uno de los objetivos, por lo tanto, la importancia de considerarlos dentro de la perspectiva sustentable del Municipio, cubriendo las necesidades de sus habitantes.

En relación al cuidado del medio ambiente, el Municipio de Monterrey y su Zona Metropolitana ha sido considerado el Estado más contaminado en México en referencia a calidad del aire. Nuevo León es un Estado industrial y, por ende, goza de desarrollo; sin embargo, los contaminantes que produce y el tamaño de sus partículas (PM2.5 y PM10) generan consecuencias negativas para los neoleoneses.

Pensar en la contaminación del aire en Monterrey y su Zona Metropolitana es importante porque de este dependen la salud de los regiomontanos, así como la calidad de vida, pero sobre todo la sobrevivencia de sus habitantes.

Siendo un tema a nivel internacional, y gracias al uso de la tecnología, se han generado aplicaciones tecnológicas para la medición de la calidad del aire, por ende, en la Zona Metropolitana de Monterrey, se encuentra SIMA, que es:

El Sistema Integral de Monitoreo Ambiental (SIMA) inició su operación a partir del 20 de noviembre de 1992 con la finalidad de contar con información continua y fidedigna de los niveles de contaminación ambiental en el Área Metropolitana de Monterrey. (Aire NL, 2019)

16. Promover sociedades pacíficas e inclusivas para el desarrollo sostenible, facilitar el acceso a la justicia para todos y crear instituciones eficaces, responsables e inclusivas a todos los niveles.

17. Fortalecer los medios de ejecución y revitalizar la alianza mundial para el desarrollo sostenible.

El cuestionamiento entonces sería, ¿cuáles son las herramientas necesarias para el funcionamiento orgánico entre los actores, ciudadanos y gobierno responsables de la contaminación? ¿De qué manera el Municipio puede ser parte del movimiento internacional y mejorar en cada uno de los lineamientos propuestos por los objetivos del desarrollo sostenible?

De igual manera y como reflexión final, González y Luna aluden a:

La creación de ciudades inteligentes en México debe estimular la creatividad institucional y colectiva para que se traduzca en un desarrollo económico y social inclusivo, con base en la generación de redes entre los distintos actores del sector público, privado y social y con aquellos que permitan la cooperación internacional. Además, las ciudades inteligentes pueden utilizar las TIC como instrumentos sociales que faciliten la información del territorio y coadyuven en la toma de decisiones gubernamentales para la debida solución de los problemas públicos y, también en la transición de la gestión pública tradicional a una gestión pública inteligente. (2019)

Por lo que, es momento que el México replantee de qué manera puede generar una vida más sustentable, combinando la tecnología, transparencia, el crecimiento y desarrollo, totalmente una meta contemporánea.

Conclusiones

A lo largo de este capítulo se han comentado temas contemporáneos en relación al impacto y realidad del Municipio de Monterrey y del Estado de Nuevo León en cuestiones de ejecución del presupuesto del Municipio. Dicho espacio de tiempo estudiado corresponde a 2015, cuando Nuevo León decidió cambiar el rumbo del Estado eligiendo a un candidato independiente. Por lo que, en dicho tiempo hasta nuestros días se ha podido evaluar el impacto de su ejecución.

Considerando que Nuevo León cuenta con 51 Municipios y que al censo del 2015 su población fue de 5.2 millones, el gobierno mantiene una alta responsabilidad para brindar bienestar a sus ciudadanos. Así pues, en referencia a los servicios públicos, estos se identificaron como el uso de los impuestos, sean estos: agua potable, drenaje, alcantarillado, tratamiento y disposición de sus aguas residuales; alumbrado público, limpieza, recolección, traslado, tratamiento y disposición final de residuos; mercados y centrales de abasto, panteones, rastro, calles, parques y jardines y su equipamiento; y seguridad pública. El cumplimiento de cada uno significa, pues, la efectividad y eficacia del papel del Municipio en conjunto con sus competencias, tanto administrativas, legales, o financieras.

Debido a que en el capítulo se buscó un análisis holístico de la situación actual del Municipio de Monterrey en el Estado de Nuevo León, considerando su íntima relación con la Zona Metropolitana, el crecimiento de su población y la movilidad, otro actor importante que se mencionó es el papel de los políticos en cada uno de los Municipios. Se considero importante mencionarlos debido a la capacidad de negociación de distintos intereses tanto de los Municipios como del partido político con el gobierno independiente, que de los 15 Municipios que conforman la Zona Metropolitana, 9 de ellos corresponden al Partido Revolucionario Institucional, 5 al Partido de Acción Nacional y 1 a la candidatura independiente.

Al igual que en la Federación tiene que existir un plan que funja como el promotor de cada una de las iniciativas, dado ello, se consultó el Plan Municipal de Desarrollo 2019 – 2021, cuyas prioridades resultaron ser: seguridad total y policía inteligente; bienestar social y servicios públicos; desarrollo urbano sustentable, movilidad ágil y moderna; empleo y estabilidad económica; y, finalmente gobierno eficiente, abierto y con participación ciudadana; y por ello, se especificaron en el desarrollo de este punto.

Asimismo, se identificó otro aspecto clave para el análisis, la diversidad Municipal, puesto que lo identificado en el plan Municipal del Monterrey es único y de acuerdo con las necesidades específicas del Municipio, por lo que, el hecho de que estas diferencias no sean incluidas en cuestiones legales, afectando así la autonomía financiera Municipal debido en gran parte a la fórmula de distribución de ingresos como bien se mencionó anteriormente.

Así también y como un elemento moderno se encuentra el enfoque sustentable al desarrollo y crecimiento del Municipio, por lo que, se propone como análisis para futuros proyectos de qué manera el crecimiento del Municipio y los Objetivos del Desarrollo Sostenible exigen una mayor autonomía financiera.

Dado ello, se presentan las conclusiones obtenidas del análisis de la información recabada:

- Las malas y viejas prácticas corruptas en el Estado de Nuevo y México orilló a un nuevo cambio de gobierno, dando lugar al triunfo del candidato independiente.
- Para el ejercicio fiscal del 2019, el Gobierno de Nuevo León recibió un total de 100 mil 232 millones; sin embargo, el monto no ha sido suficiente para cubrir las necesidades de los ciudadanos. Ejemplo de ello, es la línea 3 del metro que sigue sin avanzar. O en su caso, los índices de inseguridad en el aspecto de los homicidios dolosos.
- El Municipio de Monterrey consta de 51 Municipios y al 2015, su población total era de 5.12 millones de habitantes. Cuenta, además, con una Zona Metropolitana que está compuesta por 15 Municipios, Monterrey, Guadalupe, Apodaca, San Nicolás de los Garza, General Escobedo, Santa Catarina, Juárez, García, San Pedro Garza García, Cadereyta, El Carmen, General Zuazua, Salina Victoria y Santiago. Actualmente se encuentra bajo la administración de Adrián Emilio de la Garza Santos del Partido Revolucionario Institucional (PRI).

- El partido político que gobierna impacta directamente en el bienestar de los ciudadanos, esto debido a sus intereses propios del partido.
- El Municipio está obligado a proveer el agua potable, drenaje, alcantarillado, alumbrado público, limpieza, recolección de basura, mercados, panteones, rastro, calles, parques, jardines, seguridad pública, entre otras, rescatadas en el artículo 115 constitucional.
- El Plan Municipal de Desarrollo está integrado por 5 ejes, 38 objetivos, 97 estrategias y 324 líneas de acción que conducen el actuar de la gestión.
- La gestión actual rindió cuentas en referencia a los avances del Plan Municipal de Desarrollo, siendo los ejes de seguridad total e inteligente, bienestar social y gobierno eficiente y abierto, los que han tenido mayores resultados.
- El eje de desarrollo urbano y movilidad, así como empleo y estabilidad económica no han proporcionado avances considerables. Esto es de gran importancia debido a que una de las preocupaciones actuales es el tema de movilidad y transporte público eficiente, así como la generación de empleo.
- La diversidad Municipal es un tema importante para la creación de nuevas normas y reglas en torno a la autonomía financiera Municipal, la estructura legal carece de diversidad, por lo que, se ha identificado los problemas generados por dicha unidad institucional, siendo: la incapacidad de encauzar formas particulares democráticas, así como las inadecuadas estructuras administrativas y servicios locales que no obedecen a sus necesidades propias (Rabell, 2010).
- La sustentabilidad es un tema importante sobre todo en nuestros días. Dado ello, se hace un llamado a los Municipios a trabajar en pro de las iniciativas globales, por ejemplo, en el cumplimiento de los Objetivos del Desarrollo Sostenible.

En pocas palabras, el Municipio consta de grandes competencias y requiere del recurso financiero para poder cumplirlas, de otro modo, tanto el gobierno como

el partido político en la administración quedará expuesto por incumplimiento, y el Estado de Derecho quedará violentado.

Así pues, queda claro que para el buen funcionamiento del municipio se requiere recurso económico para enfrentar las problemáticas existentes, por lo que, urge una coordinación entre los tres niveles de gobierno, sobre todo que de parte de la federación se den las pautas para una mejor redistribución del ingreso en cuanto al pacto fiscal, siendo pertinente en nuestros días su adecuado rediseño, que permita, potenciar, así el desarrollo. Así pues, dicho esto, se procede a detallar el último capítulo en el cual se ponen sobre la mesa las propuestas para un mayor impacto social en el municipio, y su respectiva comprobación de hipótesis.

Capítulo 8. Reflexiones y lineamientos para un mayor impacto social

Introducción

Una nueva Constitución y un Tribunal Constitucional es lo que la nación necesita. No es posible continuar con las prácticas arcaicas de los ideales revolucionarios enarcados en la Constitución de 1824 o de la Ley de Coordinación Fiscal de los años 70's, pues como se ha visto la ley no basta para cumplir las necesidades de la población en nuestros días. Se requiere un fundamento legal adecuado a las problemáticas sociales actuales. Todo lo anterior en búsqueda de lineamientos para un mayor impacto social, en referencia a las propuestas analizadas.

El motivo principal de este capítulo es enunciar propuestas para un mayor impacto social en el Municipio de Monterrey en base a lo anteriormente analizado. Así pues, en el análisis de hacia un nuevo federalismo se incluyó una revisión de la problemática principal, seguido de las propuestas al gobierno local, para posteriormente abordar un tema de actualidad y presente en diversos espacios tratándose del combate a la corrupción y Estado de Derecho, considerando para las propuestas la profesionalización del servicio público, uso de tecnología, y gobierno abierto. Así también, se da pie a la propuesta de una nueva Constitución tanto de puntos de vista a favor como en contra, culminando con aportaciones a la ciencia del estudio. Cabe mencionar, que estás propuestas son fruto de la investigación aquí presente.

Dado ello, se puede afirmar:

- Un nuevo federalismo es el futuro de México, no solo por lo que impactará económicamente hablando, sino que también a los millones de mexicanos que mejorarán su nivel de vida.
- Eliminar el ente cruel de la Federación propiciará un cambio extremo pero necesario para la política financiera de México.
- El fortalecimiento de la democracia se verá replanteado debido a la nuevas reglas y persecución del Estado de Derecho.
- La búsqueda de una mejor coordinación financiera entre los tres niveles de gobierno (federal, estatal y Municipal), en referencia a la democracia y el bienestar de los ciudadanos aunado la gobernanza y gobernabilidad, sustentado en factores financieros, políticos y sociales.
- La corrupción es una problemática que debe ser erradicada; sin embargo, los medios y estrategias deben ser replanteadas para fomentar equidad y no desigualdad en términos financieros.
- La participación del gobierno local es esencial para la nueva gestión de la Federación, ya que, actuando desde lo local, el impacto estatal, federal y global dará pie a mejores resultados.
- La profesionalización de los servidores/funcionarios públicos tiene que ser uno de los más importantes aspectos de capacitación dentro de la agenda pública.
- El fomento a la transparencia y acceso a la información pública es una forma de participación ciudadana activa y además, implica el monitoreo constante hacia los servidores públicos.
- México tiene una nueva realidad social, existe una mala planeación de gasto e invasión a las facultades del Municipio.
- La promoción de la integridad política, transparencia, disminución de soborno, fortalecimiento de instituciones judiciales, empoderamiento de la sociedad civil y medios de comunicación para denuncias, ayudará a la erradicación de la corrupción.
- El uso de la tecnología como medio de transparencia y gobierno tecnológico.

- Fortalecimiento al gobierno abierto que es una iniciativa para la transparencia y rendición de cuentas.
- Urge una nueva Constitución que se adecue a las necesidades reales de la sociedad.
- Un Tribunal Constitucional que cerciore la operación de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

Así pues, este capítulo busca comprender la situación actual de los tres órdenes de gobierno para identificar las líneas de acción para un mayor impacto social. Las leyes necesitan renovarse, pues lejos de brindar bienestar fomentan desigualdad en términos financieros. Dichas leyes se derivaron de la Constitución de 1824, Ley de Coordinación Fiscal en los 70's, y otros eventos que han marcado el retroceso de la anatomía financiera Municipal para el único objetivo, el bienestar del ciudadano.

8.1 Hacia un nuevo federalismo

Un nuevo federalismo es el futuro de México, no solo por lo que impactará económicamente hablando, sino que también a los millones de mexicanos que mejorarán su nivel de vida. El centralismo en México tiene una razón de ser, y esta se le ha dado el nombre de corrupción, que como bien se ha comentado a lo largo de la presente tesis doctoral, ha sido uno de los motivos para la centralización de recursos. Sin embargo, por cuestiones como el centralismo el alcance de ciertos Municipios no es el esperado, haciendo ver al federalismo un ente cruel. Ejemplo de ello es Monterrey con la construcción de la línea tres del metro, un elemento extremadamente necesario de movilidad pero que no avanza. O incluso, Municipios como Santa Catarina que las zonas más alejadas carecen de la efectividad y calidad de un muy buen transporte público. Las reformas o cambios que se sugieren a

continuación son para crecer como nación, atacando los problemas desde la esfera más cercana al ciudadano, el Municipio.

Como bien se ha comentado a lo largo de la presente tesis doctoral, y con la finalidad de fortalecer la democracia, en este subcapítulo se busca clarificar la diferencia entre gobernanza y gobernabilidad. En referencia a la primera, una buena gobernanza propiciará eficacia y eficiencia en términos de democracia, Estado de Derecho y equilibrio intergubernamental. Así pues, de acuerdo con The World Bank Institute (2016) citado en Verdugo y Beltrán:

La gobernanza se puede entender como las tradiciones e instituciones que utiliza la autoridad de un país para trabajar por el bien común. Esto incluye el proceso por el cual se elige a quienes tienen autoridad, como los monitoreados y reemplazos, la capacidad de un gobierno para efectivamente administrar sus recursos e implementar políticas sociales, y el respeto de los ciudadanos y el Estado a las instituciones que gobiernan las interacciones económicas y sociales entre ellos. (Verdugo y Beltrán, 2017, p. 17)

En términos generales, la buena gobernanza toma lugar cuando se solucionan los problemas colectivos, mismos que son demandados por la ciudadanía. Entonces, en la propuesta sobre los lineamientos para un impacto social, la gobernanza debe ser un elemento clave para la planeación de los gobiernos. Sin embargo, como se ha comentado a lo largo de la tesis doctoral, la problemática principal se basa en la coordinación entre la Federación, el Estado y el Municipio en cuanto a la autonomía financiera. Así también, la Organización de las Naciones Unidas menciona que la gobernanza puede entenderse desde los tres niveles, sean el global, nacional o local.

Cabe mencionar que es importante considerar los indicadores de buena gobernanza con la finalidad de esclarecer los elementos estructurales para la propuesta final de la presente tesis doctoral.

En cuanto a la gobernabilidad que es uno de los conceptos con los que gobernanza es confundido. Esta implica un gobierno capaz y suficiente para la conducción de la sociedad (Verdugo y Beltrán, 2017, p. 20). En palabras de Camou la gobernabilidad se entiende como: “Un Estado de equilibrio dinámico entre el nivel de las demandas sociales y la capacidad del sistema político (Estado/gobierno) para responderlas de manera legítima y eficaz” (2001, p. 36).

Lo cual, permite la medición de la gobernabilidad y diferenciar dicho concepto de gobernanza, ya que América Latina puso en práctica el concepto de gobernabilidad. ¿Es benéfico o contradictorio trabajar solo con uno de los conceptos? Así pues, se entiende que una de las problemáticas de América Latina es que no se ha estudiado cómo el gobierno se construye y además desarrolla sus decisiones. Por lo que Jiménez y otros mencionan que: “La gobernabilidad significa inicialmente y sustantivamente la capacidad de los sistemas políticos para responder a las demandas sociales cada vez más diversas y complejas” (2007).

Dado ello y en referencia a la obra de Camou, él propone relacionar cultura política, instituciones y políticas públicas con el campo político, económico y social para entender los paradigmas de gobernabilidad, ejemplo de ello es la comprensión de su relación con el concepto de legitimidad.

Por otro lado, Prats define gobernabilidad como:

Un atributo de las sociedades que se han estructurado sociopolíticamente de modo tal que todos los actores estratégicos se interrelacionan para tomar decisiones de autoridad y resolver sus conflictos conforme a un sistema de

reglas y de procedimientos formales e informales (...) dentro del cual formulan sus expectativas y estrategias. (2001, p. 28 - 120)

Así pues, y con la finalidad de comprender que ambos conceptos son complementarios. En palabras de Brower estos son entendidos de modo general como: “aquella capacidad que tienen las sociedades para proveer un sistema de gobierno que permita el desarrollo de los sistemas sociales y obviamente, de los individuos que forman parte de ellos” (2016, p. 150).

Ahora bien, *hacia un nuevo federalismo* es una propuesta que conlleva el análisis el de la información presentada en esta tesis doctoral puesto que, un nuevo federalismo implica los intereses políticos y económicos de actores diversos, con un gran énfasis en el aspecto financiero de inversión para el país. Así como la recaudación de ingresos de los ciudadanos y su distribución, no perversa hacia los Municipios.

Por consiguiente, la búsqueda de una mejor coordinación financiera entre los tres niveles de gobierno (federal, estatal y Municipal), en referencia a la democracia y el bienestar de los ciudadanos aunado la gobernanza y gobernabilidad, sustentado en factores financieros, políticos y sociales, se presenta la propuesta final del presente estudio.

8.1.1 Presentación de la problemática.

El problema que se trató en la presente tesis doctoral consiste en cómo la centralización financiera afecta la repartición de recursos estatales y Municipales. Dado ello, se busca una autonomía financiera Municipal que pueda dar pie a la libertad para la implementación de programas en beneficio para la ciudadanía del Municipio de Monterrey en el Estado de Nuevo León.

Conociendo los aspectos positivos y negativos de la centralización y descentralización, merece la pena cuestionar ¿Cuál es el modelo que más beneficia a México? Si se decide cambiar ¿De qué manera se obtendrá el financiamiento para que esto sea posible? En la actualidad el Gobierno Federal, bajo la administración del Lic. Andrés Manuel López Obrador (2018- 2024), quien ha sido criticado por sus decisiones que tornan en base a la cancelación del aeropuerto de Santa Lucia, el Tren Maya, la gasolina, la reforma educativa, entre otros, y cuyo fundamento ha sido la falta de visualización financiera, económica y ambiental, pero sobre todo a una contraposición de ideas enmarcadas en la Constitución, atentando contra la Federación y promoviendo el autoritarismo.

Asimismo, el actual Presidente, y como ejemplo de la contradicción de ideas, durante su campaña buscó combatir la centralización, dando el paso hacia la eliminación de puestos federales, ejemplo de ello ha sido el del “delegado federal” al coordinador de “Estado” o incluso, la reubicación de secretarías en el país, con la finalidad de “descentralizar” Ciudad de México. Sin embargo, al tercer semestre del 2019, la situación mexicana no concuerda con esas promesas. Si bien, es misión de cada servidor público fortalecer el Estado de Derecho proporcionando bienestar a los mexicanos. Desde el aspecto estructural es importante considerar el balance entre la división de poderes, estructuras independientes del poder político, el papel de los partidos políticos y el federalismo.

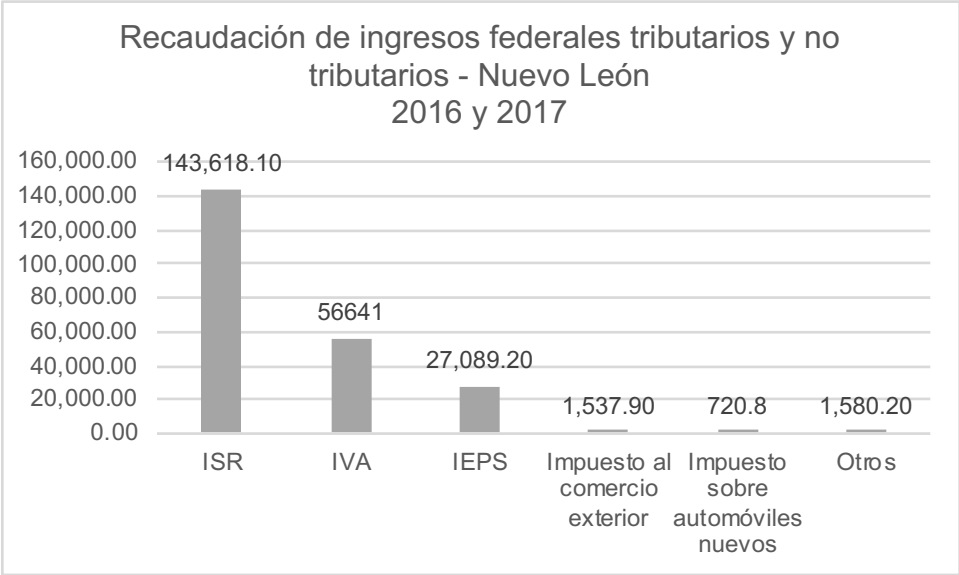
Aunado a ello, se encuentra el combate a la corrupción, que si bien, se han llevado a cabo diversas acciones para concretarlo, como la eliminación de beneficios a exPresidentes, reducción de salarios a funcionarios públicos, entre otros. Empero, estas iniciativas solo han afectado positivamente una pequeña parte del gran poder del centralismo, que, por más esfuerzos realizados, los resultados encaminan a un tiempo inadecuado para detenerlo. Entonces, ¿es posible una transición o un modelo mixto de centralización y descentralización?

¿De qué manera el gobierno Municipal se puede ver beneficiado en un entorno centralizado? Díaz citado en Nexos comenta:

Tanto los Municipios como los Estados tienen un déficit de representación democrática por la centralización fiscal. Como lo ha señalado Alberto Díaz Cayeros, los gobiernos estatales están cómodos al recibir sus fondos desde el centro; esto genera que su gasto no esté atado a las aportaciones de sus ciudadanos lo que genera una falta de rendición de cuentas. (2002)

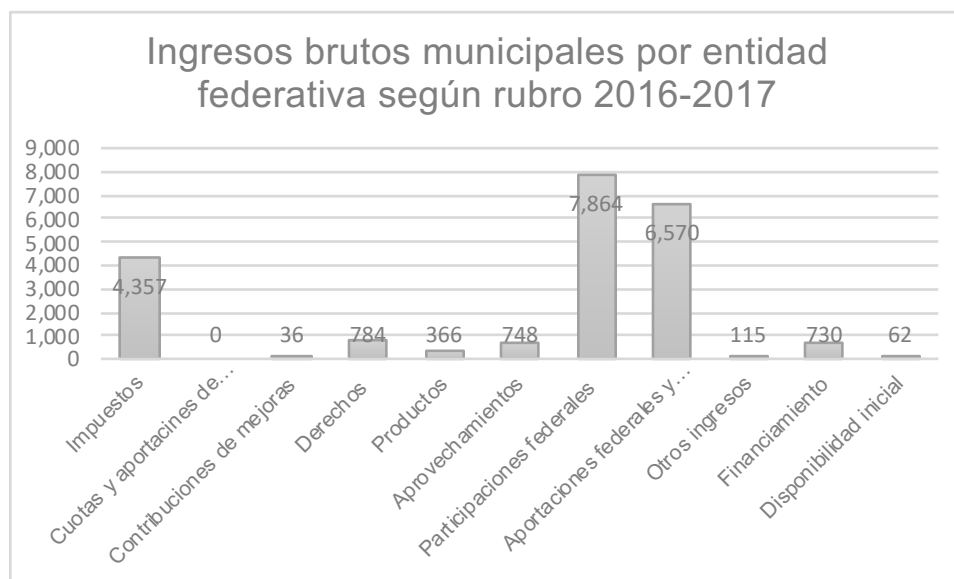
De acuerdo con el *anuario estadístico y geográfico* por Entidad Federativa en 2018 en relación a las finanzas públicas, a manera de Estado se han encontrado que el Estado de Nuevo León cuenta con 3, 263, 714 contribuyentes activos por Entidad Federativa en 2016 y 2017 y, por ende, los números que presenta en cuanto a la distribución de ingresos y la recaudación se muestran a continuación.

Figura 14 *Recaudación Ingresos NL (mdp)*



Fuente: Anuario INEGI.

Figura 15 *Ingresos Municipales NL (mdp)*



Fuente: Anuario INEGI³⁴

Entonces, aunado a la reforma hacendaria, las problemáticas clave corresponden a la corrupción y a la rendición de cuentas del servidor público, así como de las instituciones. Sobre la corrupción y el Estado de Derecho se comentará en subcapítulos posteriores; sin embargo, al 2018 una de las principales razones del triunfo de MORENA, el partido político de la actual administración (2018-2024), fueron principalmente las propuestas a la erradicación de la corrupción y el gobierno del pueblo y para el pueblo.

³⁴ Para mayor información véase p. 562:

http://internet.contenidos.inegi.org.mx/contenidos/Productos/prod_serv/contenidos/espanol/bvinegi/productos/nueva_estruc/AEGPEF_2018/702825107017.pdf

8.1.2 La participación ciudadana en el gobierno local.

La persecución de metas en conjunto para lograr resultados eficientes y eficaces en los tres órdenes de gobierno, el papel del local es primordial debido a la cercanía con la ciudadanía. Dado ello, la planeación y desarrollo de la ciudad impacta positivamente en el día a día de los habitantes, por tal motivo, se expone a continuación, la nueva agenda urbana de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre la Vivienda y el Desarrollo Urbano Sostenible consiste en: “La Nueva Agenda Urbana (NAU) busca promover ciudades más incluyentes, compactas y conectadas mediante la planificación y diseño urbano, gobernanza y legislación urbana, y la economía urbana. Procura crear un vínculo de refuerzo recíproco entre urbanización y desarrollo” (2017).

Esto con la finalidad de lograr un futuro mejor y más sostenible a través de un cambio de paradigma en cuanto a las ciencias de las ciudades. Dichas acciones potencian la idea de descentralización, puesto que la agenda reconoce a los gobiernos naciones como aquellas Entidades rectoras del desarrollo sostenible de las ciudades (Verdugo y Beltrán, 2017, p. 46), es decir, impulsa el papel de los gobiernos locales.

Un claro ejemplo de ello, lo es el papel que actualmente desempeña el Municipio de San Pedro Garza García en Nuevo León al organizar la semana de transparencia con la finalidad de acercar a la ciudadanía residente en el Municipio a las acciones del Municipio potencializado, así, la democracia. En el panel se comentó sobre el entendimiento de la transparencia y rendición de cuentas, apuntando hacia la importancia del gobierno Municipal para el fortalecimiento de la democracia.

Así pues, se ha considerado importante la integración de los 17 objetivos del desarrollo sostenible a las agendas de los gobiernos Municipales, debido a que ellos son los promotores iniciales y con mayor conocimiento de las características y

necesidades de la población. De la misma manera, es importante poner sobre la mesa el presupuesto considerado para dichas acciones, así como de los apoyos disponibles para actores no gubernamentales, nacionales e internacionales.

Otra de las propuestas se encamina a la promoción de la participación ciudadana, que si bien, en México tanto proyectos nacionales como internacionales han colaborado e investigado problemáticas en México. Por mencionar algunas en línea de la corrupción se encuentra transparencia internacional; derechos humanos, Oxfam, Save the children; educación, enseña por México, entre otros. Así como la puesta en marcha de una eficaz y eficiente acceso a la información.

8.1.2.1. La acción de una Asociación Público Privada.

Entender el desarrollo como una forma de crecimiento tanto para los seres humanos como para el país se llevó un largo período. En un inicio se le apostó al crecimiento desde la perspectiva financiera, y poco a poco evolucionó al desarrollo humano, por lo que, un elemento importante a considerar también recae en el estudio global de teorías en torno al desarrollo, ya que para la ejecución de proyectos es altamente importante considerar su evaluación en torno a estudios comparativos (pros y contras) y de experiencias, con la finalidad de medir su éxito.

Tabla 37 Resumen teorías del desarrollo

| Las polémicas teóricas sobre el desarrollo | | | | |
|---------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------------------|----------------------------------|--------------------------|-----------------------------------------|
| Sinopsis de la evolución de la economía del desarrollo desde 1945: periodos, corrientes y autores | | | | |
| Período | Economía ortodoxa | | Economía Heterodoxa | |
| | Corriente | Autores | Corriente | Autores |
| 1945 - 1957 | Pioneros del desarrollo | Lewis, Rostow, Singer, Hirschman | Pioneros del desarrollo | Prebish, Myrday, Perroux |
| | Neóclasicos | Bauer, Jonson | Enfoque a la dependencia | Baran, Frank, Amin, Furtado, Dos Santos |
| 1957 - 1969 | | | | |

| | | | | |
|-------------|------------------------------------|------------------------------------------|---------------------------------------------------------|--------------------------------------|
| 1969 – 1978 | Enfoque de las necesidades básicas | Street, Seers, Fishlow, Chenery | Teóricas de la nueva división internacional del trabajo | Wallerstein, Arrighi, Warren, Laclau |
| 1978 - 1991 | Contrarevolución neoclásica | Balassa, Bhagwati, Krueger, Lal, Little. | Economía radical | Lipietz, Leys, Bambirra, Chilcote |
| 1991 - | Enfoque favorable al mercado | Summer, Page, Stiglitz | Neo-estructuralismo y otros enfoques heterodoxos | Sunkel, Amsden, Evans, Singh, Taylor |

Fuente: Bustelo

Como bien se puede observar el desarrollo en sus diferentes etapas podía ser entendido desde diferentes períodos de tiempo, así como, desde la economía ortodoxa y heterodoxa. Uno de los grandes iniciadores fue Prebisch, quien dirigió la CEPAL y cuyas ideas fueron altamente valiosas en varios países de América Latina, siendo así:

El mundo experimento muchas transformaciones durante la vida de Prebisch y después de su partida. Sin embargo, las bases de sus análisis mantienen plena vigencia. La realidad actual sigue mostrando marcadas jerarquías y muy diversas capacidades para promover el cambio tecnológico. Las relaciones internacionales continúan presentando un conjunto de asimetrías de poder y serios desajustes que provocan fuertes fluctuaciones, las que afectan a las economías de distintas maneras. América Latina aún enfrenta el problema de la debilidad de sus Estados nacionales, aunque en épocas recientes es mucho lo que se ha avanzado al respecto. Lo mismo puede decirse en cuando a la integración regional: América Latina tiene todavía muy lejos de desplegar su pleno potencial de integración y ha sido difícil encontrar los liderazgos que permitan avanzar en ese plano. (CEPAL, 2019)

Sobre ello, habrá que agregar que el contexto actual de cada nación y que todo crecimiento debe apostar por el desarrollo humano (bienestar) y económico. No cabe duda, que dicho crecimiento se ve relacionado con alianzas entre entes públicos y privados.

En los últimos años se ha suscitado un interés del sector privado en la inversión de cuestiones públicas. Dado ello, surgió el término de Asociación Público Privada, que también se le conocer como APP en base a sus siglas. Dicha asociación da a lugar a una simple contratación hasta una concesión. De acuerdo con el Gobierno de México, estas se definen como: “Esquemas de inversión de largo plazo, que tienen por objeto la prestación de servicios al sector público con base en el desarrollo de infraestructura que construye y opera el sector privado” (2019).

La Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE):

Acuerdos contractuales de largo plazo entre el gobierno y un socio del sector privado en relación con el suministro y el financiamiento de infraestructura y servicios públicos, en los que se comparten los riesgos del proyecto. En la mayoría de los casos, el socio privado es responsable del diseño, de la construcción, del financiamiento, de la operación, de la gestión y de la provisión del servicio público, mientras que el gobierno provee los pagos para el suministro de infraestructura y servicios. (2013)

Entonces, se puede, en un inicio afirmar que las APP representan un área de oportunidad tanto para el sector público como el privado, esto debido a la inversión privada en una localidad para beneficio de los ciudadanos. La OCDE identificó dos grandes argumentos a su favor. El primero consiste en la capacidad e incentivos con los que cuenta el sector privado, siendo mayores al público con respecto a los

activos costo-efectivos. El segundo está impulsado por presiones para reducir el gasto público con el fin de cumplir los objetivos fiscales.

Es importante mencionar que para la protección en la planeación como ejecución del proyecto se debe contar con una capacidad fuerte y un marco legal que permita compartir el riesgo en aspectos financieros y obligaciones, así como el impacto social. Así pues, en México el fundamento legal está vigente desde el 2012 cuyo nombre corresponde a la Ley de Asociaciones Público Privadas cuyos artículos 1ero y 2do mencionan:

Artículo 1. La presente Ley es de orden público y tiene por objeto regular los esquemas para el desarrollo de proyectos de asociaciones público-privadas, bajo los principios de los artículos 25 y 134 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Artículo 2. Los proyectos de asociación público-privada regulados por esta Ley son aquellos que se realicen con cualquier esquema para establecer una relación contractual de largo plazo, entre instancias del sector público y del sector privado, para la prestación de servicios al sector público, mayoristas, intermediarios o al usuario final y en los que se utilice infraestructura proporcionada total o parcialmente por el sector privado con objetivos que aumenten el bienestar social y los niveles de inversión en el país.

(2019)

Así pues, la Ley de Asociaciones Público Privadas permite comprender que las APP son inversiones a largo plazo entre los sectores público y privados, lo cual incentiva, por un lado, de las instancias privadas y por otro, de los ciudadanos para aumentar el bienestar de los ciudadanos. Por lo que, en el artículo 4to se enmarcan las disposiciones aplicables, tal cual se muestra en la siguiente figura:

Figura 16 Artículo 4to - disposiciones aplicables

| | | |
|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <div><div>Artículo 4</div><div>Las disposiciones de la presente Ley son aplicables a proyectos de asociaciones público privadas que realicen</div></div> | I | Las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal |
| | II | Fideicomisos públicos federales no considerados entidades paraestatales |
| | III | Personas de derecho público federal, con autonomía derivada de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, las cuales aplicarán los criterios y procedimientos previstos en esta Ley, sólo en lo no previsto en los ordenamientos que los rigen y siempre que no se contrapongan con los mismos, en cuyo caso quedarán sujetas a sus propios órganos de control |
| | VI | Las entidades federativas, municipios y los entes públicos de unas y otros, con recursos federales de conformidad con los convenios que celebren con dependencias o entidades de la Administración Pública Federal. |

Elaboración propia. Fuente: Ley de Asociaciones Público Privada

De igual manera, se encuentra la Ley de Participación Ciudadana, la cual fungen como el ordenamiento e interés público y de observancia en general en materia de participación y organización ciudadana en los Estados, incluyendo el caso del Estado de Nuevo León, y que, a la vez, de acuerdo con el Artículo 1ero:

De igual modo, las disposiciones de este ordenamiento tienen por objeto reconocer el derecho humano a la participación ciudadana, promoverla y facilitarla a través de instituir y regular los instrumentos, contribuyendo a su organización y funcionamiento, fomentando la participación activa y organizada en las decisiones públicas, como en la formulación, ejecución y evaluación de las políticas, programas y actos de gobierno. (Ley de Participación Ciudadana, 2016)

Entonces las Asociaciones Público Privadas se pueden entender como un instrumento jurídico - financiero que tiene como fin el desarrollo con inversión privada, que es diferente en cada uno de los países de América Latina donde es aplicable y que en México se fundamenta en la Ley, sustentada además por la Ley de Participación Ciudadana, aplicada al Estado de Nuevo León. Cabe destacar que también existe la evolución de ésta, por mencionar algunos antecedentes: PIDIREGAS, proyectos de prestación de servicios (PPS), y esquemas de concesiones.

Con respecto a la información proporcionada, se obtiene que la mayor inversión a APPs va dirigida al sector de transporte y carreteras, mientras que los proyectos de medio ambiente solo se han propuesto uno, sabiendo que la situación global apuesta a esta área para el cumplimiento de los objetivos del desarrollo sostenible.

Uno de los proyectos con gran relevancia en el Municipio de Monterrey, corresponde al Distrito Tec, el cual es un espacio que impulsa la investigación, innovación y emprendimiento a través de una vinculación productiva y creativa entre el mundo académico, las empresas y el sector público. Están ubicados al sur de la ciudad de Monterrey, en un polígono de 452 hectáreas, impactando a 24 colonias, 16,905 habitantes y 8,826 viviendas. Por lo que, al ser de iniciativa privada y trabajar con apoyo del Municipio, se comprueba por un lado la eficacia y eficiencia del uso de recursos y del impacto en la zona.

8.1.3 Combate a la corrupción, acceso y transparencia en el ámbito local.

Encontrar respuestas para las causas de la corrupción han sido algunas motivaciones para investigadores. Cruz (2017, p. 54) menciona que, la corrupción es un problema que tiene la atención de Gobiernos, organismos nacionales e internacionales, ciudadanos y académicos. Sus causas y efectos son materia de

una vasta literatura. Agregando, además, que el impacto de la corrupción tiene diferentes niveles, por lo que puede entenderse desde distintas perspectivas en base a un patrón espacial, es decir, por regiones.

Así pues, es primordial apuntar a la definición de la corrupción, que en palabras de Huntington es: “la desviación en el comportamiento de un funcionario público, que se aparta de las reglas establecidas para ponerse al servicio de intereses privados” (1972, p. 63). Por su parte, Casar lo define como: “el desvío del criterio que debe orientar la conducta de un tomador de decisiones a cambio de una recompensa, o de una persona en relación a sus obligaciones como ciudadano” (2015, p. 9).

En base a los datos proporcionados en el *barómetro global de la corrupción de América Latina y el Caribe 2019, Opiniones y experiencias de los ciudadanos en materia de corrupción*, los principales hallazgos se encuentran como:

- Aumento de la corrupción: Más de la mitad (53 %) de todos los ciudadanos sostienen que la corrupción aumentó en los últimos 12 meses. Solo el 16 % de ellos opina que disminuyó.
- Los gobiernos no hacen lo suficiente: Solo el 39 % de los encuestados sostienen que su Gobierno está haciendo un buen trabajo en la lucha contra la corrupción, mientras que más de la mitad de ellos (57 %) consideran que su Gobierno está teniendo un mal desempeño en ese aspecto.
- Los Presidentes, los primeros ministros y los parlamentarios son considerados los más corruptos: Más de la mitad de las personas sostienen que la mayoría o todos los políticos electos y sus funcionarios son corruptos y dan preferencia a los intereses privados sobre los públicos.
- Para muchos, el soborno es un fenómeno habitual: Más de uno de cada cinco ciudadanos que accedieron a los servicios públicos, como atención médica y educación, habían pagado sobornos el año anterior.

- La extorsión sexual es un problema grave: Uno de cada cinco ciudadanos experimentaron extorsión sexual, o sextorsión, cuando accedieron a un servicio público, o bien conocen a alguien que pasó por esta situación.
- Falta integridad política, en especial, en época de elecciones: Uno de cada cuatro ciudadanos recibió sobornos a cambio de votos en los últimos cinco años.
- Pese al temor a las represalias, los ciudadanos pueden hacer una diferencia: El 77 % de los ciudadanos sostienen que la gente corriente puede hacer una diferencia en la lucha contra la corrupción.

(Transparencia Internacional, 2019, p. 5)

Con respecto a la información proporcionada, ¿es posible afirmar que el combate a la corrupción es una prioridad en la agenda nacional, pero sobre todo Municipal en México? Esta es una pregunta que al 2019, aún se encuentra en discusión debido al papel que ha tomado el actual Presidente, Andrés Manuel López Obrador, quién menciona que efectivamente la erradicación de la corrupción es una prioridad nacional.

Fue el hartazgo de la sociedad ante múltiples faltas, falacias y acciones de los servidores públicos la que definió el rumbo del País en 2018, y, que ahora es una de las principales acciones del gobierno en referencia a la erradicación de la corrupción. Esto permite cuestionar entonces cómo erradicar el hartazgo desde la coordinación de los tres niveles de gobierno, sin caer en las promesas o falta de fundamento para lograrlo. Por ejemplo, Transparencia internacional (2018), dio a conocer en su informe que México ocupa a nivel internacional en referencia a la corrupción el número 28 en una escala del 0 al 100, dicha cifra es preocupante al encontrarse escasamente arriba de los países del continente africano.

Así pues, Carlos Angulo Parra (2019), jubilado de Baker y McKenzie experto en Gobierno Abierto, en la semana de transparencia³⁵ organizado por el Municipio de San Pedro en Nuevo León comentó que el papel principal para la erradicación del hartazgo yace en el Municipio, así como en la transparencia y acceso a la información y en la profesionalización del servidor público, pues el gobierno abierto brinda la pauta para la comunicación directa de los ciudadanos con el gobierno. Asimismo, que las leyes en mejora de la democracia deben de derivar del propio Municipio no del gobierno federal, apuntando que la centralización de la toma de decisiones e información son las causas del actual gobierno.

En un informe del Instituto Mexicano para la Competitividad AC (IMCO) bajo el título de *La austeridad sigue sin llegar a los congresos locales: Informe Legislativo 2019*, pone sobre la mesa uno de los efectos de la corrupción, ya que México tiene una nueva realidad social, existe una mala planeación de gasto, e invasión de funciones. Esta información confirma de alguna manera la falta eficacia y eficiencia en las fórmulas de distribución del ingreso, donde nuevamente emerge la interrogante ¿La descentralización es la solución el fomento a la igualdad entre los Estados? ¿La autonomía Municipal potenciará la democracia en México?

Por otro lado, al tercer trimestre del 2019, los medios de comunicación masiva y en base al estudio de transparencia internacional, se dice que la percepción de la corrupción en la actual administración disminuyó 17 puntos porcentuales en comparación con 2019. Un ejemplo de ello, consiste en el pago de moches a servidores públicos, que paso del 51% en 2017 al 34% en 2019 (El País, 2019).

En fin, las recomendaciones propuestas en *barómetro global de la corrupción de América Latina y el Caribe 2019, Opiniones y experiencias de los ciudadanos en materia de corrupción*, para la desaparición de la corrupción, se encuentran:

³⁵ Municipio de San Pedro Garza García en 2019 organizó la semana de transparencia con un panel de expertos en Centro Cultural Fátima.

- Promover una mayor integridad política, en especial, en época de elecciones
- Mejorar la transparencia del financiamiento político.
- Disminuir los factores que propician los sobornos, en especial, en los servicios públicos.
- Fortalecer las instituciones judiciales.
- Empoderar a las personas, la sociedad civil y los medios de comunicación para que denuncien los casos de corrupción.
- Reconocer y abordar las formas específicas de corrupción basadas en el género.
- Adoptar el compromiso de lima.

(Transparencia Internacional, 2019, p. 6-7)

Así pues, el panorama de la corrupción en México es un tanto alentador, pues a los 19 años de la transición de poderes y gobiernos con ideologías diferentes, existen avances que pueden verse reflejados en encuestas nacionales e internacionales. Es importante mencionar, pues, el papel del Municipio, la profesionalización del servidor público, el acceso a la información, a la transparencia, fomentando la democracia para llegar a un Estado de Derecho.

8.1.3.1 Profesionalización del servicio público.

Con la finalidad de exponer el papel de los servidores/funcionarios públicos en la política mexicana contemporánea, es importante remitirnos a la conceptualización de dicho término. De acuerdo con Astudillo y Fonseca, el servicio público consiste:

En un conjunto de tareas de las cuales depende en su mayor parte del funcionamiento eficiente de los órganos públicos, por lo cual se requiere que la conducción de las personas que se encuentran a cargo de él se conduzca

bajo los principios que establece la Constitución y las normas que de ella deriven. (2017, p. 61)

El papel de los funcionarios públicos es altamente importante tanto del aspecto de su preparación como del papel que desempeñan ya en la práctica. Tal como se observó al debatir las ventajas y desventajas de la centralización y descentralización.

Por ello, la profesionalización de carrera del servidor público es una propuesta concreta para enfrentar una de las principales causas de la corrupción y ya está presente en la agenda pública. En referencia a la definición de dicho concepto Uvalle menciona:

La profesionalización es un conjunto de procesos que se inducen y se estimulan para que el desempeño de la acción de gobierno sea más consistente. La profesionalización alude a condiciones de trabajo institucional que implican una mejor calificación de las aptitudes profesionales. La profesionalización alude a que el mérito la imparcialidad y la calidad del trabajo sean las ventajas del servicio abierto y competitivo, y que en él se visualiza de modo institucional un plan de carrera que defina los requisitos, el ingreso, la capacitación, la promoción, los estímulos y la evaluación del desempeño. (2000, p. 42)

Dicha definición promete la preparación del servidor público para su acción en su espacio laboral. Así también, Merino alude al concepto desde su espera de preparación: “La profesionalización del servidor público, entendida como la gestión de los recursos humanos que realizan la función de gobierno y que se sustenta en el mérito, la igualdad de oportunidades, la calidad y la competencia profesionales”. (2006, p.1)

En cuanto al efecto que produce la profesionalización del servicio público, Zapata menciona:

La profesionalización de funcionarios no es únicamente una herramienta de gestión administrativa o de recursos humanos. La transparencia y la honestidad en la selección, contratación y desarrollo de los funcionarios es una piedra angular de la democratización del gobierno local. En ese sentido hacer del Municipio mexicano un espacio más justo y profesionales construir al fortalecimiento de la democracia local en México. (2001, p. 7)

En base a las definiciones proporcionadas y de acuerdo con la página oficial del Gobierno de México, los tres órdenes de gobierno construyeron herramientas para la profesionalización del servicio público en los Municipios de México bajo el Programa Nacional de Certificación de Competencias Laborales del Servidor Público Local, el cual:

Es un modelo de profesionalización orientado a los servidores públicos Municipales con funciones directivas; actualmente se ha logrado la cobertura de nueve áreas sustantivas de la administración pública Municipal, a través del desarrollo de los Estándares de Competencia con registro oficial ante el Consejo Nacional de Normalización y Certificación de Competencias Laborales (CONOCER) perteneciente a la Secretaría de Educación Pública y de su publicación en el Diario Oficial de la Federación. (Gobierno de México, 2019)

Es así que este instrumento busca el ejercicio las actividades públicas con un óptimo nivel de conocimiento, calidad y eficiencia en los resultados, pero sobre todo construir la confianza de los mexicanos y el fortalecimiento de la democracia.

Cabe mencionar pues, que dicho programa de profesionalización surgió como lucha a la politización y las características aledañas a ella, sean el compadrazgo, nepotismo, clientelismo, por mencionar algunas.

8.1.3.2 Tecnología: recaudación de ingreso y distribución.

Una de las invocaciones más importantes es el uso de la tecnología en el gobierno, esto debido a exigencia de la ciudadanía en cuanto a la transparencia y rendición de cuentas del erario público, es decir, sus ingresos y egresos.

Al 2019, han surgido diversas iniciativas en referencia a la recaudación efectiva, a través de los actos de fiscalización y corrección de la Administración General de Grandes contribuyentes. Ejemplo de ello, es la aprobación de ley contra facturas falsas y empresas fantasma, donde el Senado lo aprobó con 82 votos y 34 en contra. Castigando así, la creación de empresas fantasma y la facturación falsa. Esto es un gran avance frente a la corrupción, debido a que las facturas falsas y empresas fantasma afectaron la recaudación de impuestos, en otras palabras, potenciaban la evasión y elusión.

Asimismo, la tecnología para el gobierno se ve expuesta en la facilidad, desde la perspectiva económica, para la recaudación de impuestos. Con respecto a ello, la plataforma del Servicio de Administración Tributaria (SAT) ha puesto sobre la marcha el uso de la tecnología para los trámites y servicios de las personas físicas y morales. En dicha página oficial del SAT, las áreas expuestas son declaraciones, factura electrónica, trámites del RFC, adeudos fiscales, devoluciones y compensaciones, otros trámites y servicios, así como el comercio exterior.

Así pues, el uso de la tecnología es un movimiento disruptivo que permite el control, así como el acceso a la información en tiempo real, por ende, el Municipio para su financiamiento es importante que cuente con los presupuestos. Otro de los

temas con gran relevancia es el gobierno abierto, mismo que se explicará en el siguiente subcapítulo.

8.1.3.3 Gobierno abierto.

El gobierno abierto es ya una iniciativa global para el fomento de la transparencia y rendición de cuentas en las naciones propiciando una mejor comunicación con los ciudadanos y los servidores públicos. De acuerdo con la página oficial, la misión del Gobierno Abierto reside en la transparencia, rendición de cuentas y capacidad de respuesta de los gobiernos hacia sus ciudadanos, garantizando la comunicación eficaz.

En México, el Gobierno Abierto se basa en una doble consulta donde se trabaja con instituciones públicas y con organizaciones de la sociedad civil para la construcción del plan de acción. Lo cual es de gran utilidad sobre todo porque permite conocer las necesidades de los ciudadanos mexicanos. Esto, permite comprender, por un lado, la perspectiva del gobierno sobre las problemáticas sociales y por otro, la percepción de los ciudadanos.

Dentro de los esfuerzos de la actualidad en referencia al gobierno abierto se encuentran:

Mejora de servicios públicos

- Mejora de la gestión
- Portal del ciudadano
- Acuerdo de interoperabilidad y datos abiertos

Aumentar la Integridad Pública

Manejo de recursos públicos con mayor eficacia y eficiencia

- Transparencia Focalizada.

- Marco de Integridad y Ética Pública
- Compras gubernamentales

Incrementar la rendición de cuentas corporativa

(Alianza para el gobierno abierto, 2015)

La Alianza con México tiene dos grandes planes de acción, 2011-2012 y 2013 – 2015. En referencia a los planes de acción del 2013-2015 hubo 9 mesas de trabajo bajo el nombre de:

- Agenda digital y gobierno abierto
- Competencia, fomento económico y gobierno abierto
- Política social y gobierno abierto
- Medio ambiente, cambio climático y gobierno abierto
- Infraestructura y gobierno abierto
- Transparencia presupuestaria y fiscal y gobierno abierto
- Justicia, seguridad y gobierno abierto

(Alianza para el gobierno abierto, 2015)

Dado ello, la importancia de considerar en las agendas de los tres niveles de Gobierno la combinación de tecnología y participación ciudadana.

8.1.3.4 Agenda de gobierno

La agenda de gobierno sin lugar a dudas es una herramienta muy útil para la buena gobernanza en los tres órdenes de gobierno. Su conformación surge gracias a la intervención de actores desde el área política hasta la administrativa, donde se

analizan en base a leyes y financiamiento tanto nacionales como federales. Es decir, la agenda para cualquier nivel de gobierno tiene que establecerse de acuerdo a normativas y financiamientos en concordancia con lo ya pactado en el federalismo. De acuerdo con Kingdon (1995) menciona que la agenda se conforma en base a tres corrientes de proceso, sean el de los problemas, política y políticas públicas. El primero hace referencia a los problemas públicos donde la opinión pública es un elemento que funciona como parteaguas para identificarlos; el segundo, surge como solución a los problemas identificados, y el último, se refiere a la presión política ante la agenda y el cumplimiento de la misma.

Esto representa un gran reto para los municipios debido al vínculo con el gobierno Estatal y Federal, sobre todo en el aspecto financiero que sin duda alguna es de gran importancia para la ejecución de proyectos. Que si bien, a pesar de todos los esfuerzos, el papel del municipio sigue siendo limitado, las administraciones públicas pueden considerarse débiles, las instituciones están coludidas de corrupción, las formas de distribución de ingresos no benefician a los grandes gobiernos recaudadores, sumado a la preparación educativa de los gobernantes para hacer frente a las problemáticas y retos contemporáneos, entre muchos otros que debilitan la figura y, por ende, la puesta en marcha de proyecto. En palabras de Avendaño:

Si bien los problemas anteriores no aquejan a la totalidad de municipios del país, la gran mayoría presentan estas limitantes, y las excepciones son aquellas municipalidades con un desarrollo económico propio, cuyas dinámicas les permiten invertir y llevar a cabo políticas públicas específicas de atención a problemas particulares, las cuales por lo regular son resarcitorias del déficit público de los servicios del gobierno federal y los estados. (2012)

Motivo por el cual, se exige una autonomía financiera municipal, que no solo se quede como letra muerta, sino que realmente pueda ejecutarse para así beneficiar a sus habitantes. Así pues, los municipios se dan a la tarea de planear y revisar cada una de las normativas, lineamientos, pactos para la ejecución de políticas públicas a favor del desarrollo de sus localidades, por tal motivo, cuentan con su Plan de Desarrollo Municipal, mismo que anteriormente se detalló para el caso específico de Monterrey y que en términos generales, contiene objetivos, estrategias y líneas de acción.

Cabe mencionar que el estudio de la agenda pública ha sido estudiado para consolidar la formación tomando en cuenta las distintas áreas donde ésta puede identificar problemáticas. En una revisión general de la gama de teorías existentes, Tamayo y Carrillo, identificaron:

1. Competencia entre temas

- a. Volatilidad de los temas en el tiempo
- b. Predominio de temas intermitentes con ciclos sucesivos de emergencia, ascenso, descenso, desaparición
- c. Unos temas desplazan a otros temas y éstos a su vez son desplazados
- d. Volatilidad de la agenda en el tiempo

2. Cambio cultural

- e. Descenso de temas de la vieja agenda y ascenso de la nueva agenda
- f. Diversificación de la agenda: incremento en el número efectivo de temas
- g. Asociación entre grado de posmaterialismo de la cultura de un país e importancia de la nueva agenda y grado de diversificación de la agenda

3. Establecimiento de la agenda

- h. Los medios de comunicación fijan la agenda
- i. Los medios reflejan las señales que emite el mundo real

- j. El papel de los medios y las señales del mundo real varían con el tipo de tema
- k. Distintos tipos de medios (prensa, televisión, etc.) influyen de forma distinta

4. Sofisticación de la opinión pública

- l. La opinión pública varía de acuerdo con los cambios en las condiciones reales de los problemas

5. Issue public

- m. Cada tema tiene su público, los individuos centran su atención en los temas en función de sus intereses y valores

(2005)

Así pues, dichas teorías brindan al municipio la posibilidad de plantear soluciones ante las problemáticas de una manera más apegada a la experiencia con el fin de generar una agenda de gobierno real, transparente y con gran impacto social, económico y político.

8.2 El nuevo paradigma constitucional

¿Por qué se busca un nuevo panorama constitucional? Por varios años el debate principal sobre la Constitución ha sido que nuestra Carta Magna es absolutamente perfecta; empero, la principal problemática ha sido la interpretación tanto de los jueces como del actuar de los mexicanos conocedores de ésta. Dado ello, las causas de su poco uso y conocimiento entre la nación son variadas y con fundamentos socio-culturales.

La violencia, abuso de autoridades, corrupción, impunidad y el no respeto a la ley son algunas de las problemáticas existentes en la nación mexicana, por lo que queda cuestionar ¿cuál es el lugar de las leyes? ¿Por qué la estructura sociopolítica no funciona? De acuerdo con los indicadores de Semáforo Delictivo, los principales hallazgos en la actual administración al 2019 corresponde a:

- El homicidio es el indicador más preocupante. Tenemos una tasa 5 veces superior a la tasa mundial.
- Aunque el Presidente AMLO ha declarado el fin de la guerra, y aunque el Plan de Paz y de Seguridad contempla la regulación de las drogas como estrategia para la paz, la guerra continua.
- El incremento en narco-menudeo es un indicador de que las policías siguen distraídas en la guerra.
- Los homicidios continuarán subiendo o se mantendrán altos si no empezamos por regular las drogas.
- La Guardia Nacional podrá ayudar en algunos delitos, pero difícilmente logrará impactar en homicidio y menos ahora que se ha distraído en funciones de migración en la frontera sur.
- Nos preocupa el alza en secuestro y extorsión.
- Vemos mejoría sustancial en Baja California Sur, Sinaloa y Tamaulipas.
- Nos preocupa el deterioro de Guanajuato, Jalisco, CDMX y Quintana Roo.
- La tasa de homicidio podría bajar 5 veces si regulamos algunas drogas.
- La violencia extrema tiene un impacto negativo en la tasa de crecimiento económico y en la pobreza extrema.
- El desempleo ha incrementado y esto es un factor negativo que impacta en delitos patrimoniales.

(2019)

Dado ello, ¿se puede analizar cómo desde la estructura de la ley puede mejorar la situación actual del País? Con ese enfoque propositivo, la nueva Constitución es una salida para la gestión eficiente y eficaz de la política en México.

8.2.1 Hacia una nueva Constitución.

Las ideas liberales en Europa se convirtieron en un instrumento de lucha para revolucionarios del siglo XIX, que combatieron contra el gobierno absolutista de los reyes o contra el dominio extranjero. En ese contexto de la doctrina liberal, inspiración de la independencia de México y otros países americanos de España, José María Morelos y Pavón promulgó en 1814 la Constitución de Apatzingán donde recoge los principios de igualdad, soberanía popular y división de poderes.

Como país libre, en México encontramos como Constituciones que precedieron a la de 1917: la de 1824 y la de 1857. Recordando que nuestra guerra de independencia termina en 1821 y tres años después en 1824, los representantes de la nación de tendencia conservadora, reunidos en un Congreso Constituyente, proclamaron la primera Ley Suprema del País: La Constitución de los Estados Unidos Mexicanos que estuvo vigente por poco más de 30 años. En 1854, los liberales desplazaron a los conservadores y promovieron la elaboración de nuevas leyes y así en 1857 se dio a conocer la nueva Constitución Política. Ese mismo año entró en vigor, a pesar del desacuerdo de los conservadores, quienes la desconocieron y se levantaron en armas.

Principales disposiciones legales de la Constitución promulgada el 4 de octubre de 1824. Establecimiento de la República Federal como forma de gobierno, con carácter Representativo, Popular y Federal. Un gobierno republicano, constituido por los poderes Legislativo, Ejecutivo y Judicial. El poder Ejecutivo se deposita en un Presidente y un VicePresidente, electos cada cuatro años. Principales disposiciones legales de la Constitución liberal promulgada el 5 de

febrero de 1857. México se constituye como una República, Representativa, Popular y Federal. Se adopta el Principio de la División de Poderes. Se reconocen las Libertades de Enseñanza y las garantías de Libertad, Propiedad, Seguridad y Soberanía Popular. Sucesos después de la promulgación de la Constitución de 1857.

Benito Juárez gobernó de 1858 a 1872, año de su muerte, tras quien Porfirio Díaz ocupó el poder. Así la época conocida como Porfiriato abarca el período comprendido entre 1876 y 1911. Esta etapa se caracterizó por la supresión de libertades y un gobierno que no respetaba la ley. Los campesinos, grupos indígenas y otros sectores populares estaban en la miseria, mientras unos pocos mexicanos y extranjeros eran dueños de la riqueza del País. Con estas condiciones nace la Revolución Mexicana en 1910 donde Madero exigió:

La obediencia de las leyes constitucionales de 1857 y el respeto al voto de los ciudadanos. Posterior a la Revolución de 1910, México requería que se fortaleciera su sistema político ya que sus instituciones estaban sumamente deterioradas por este conflicto y se requería garantizar la seguridad en los bienes y en las personas. Por lo que, el Presidente constitucionalista, Venustiano Carranza, promulga la Constitución el 5 de febrero de 1917 en la ciudad de Querétaro. Es importante señalar, que un grupo de diputados deseaban introducir grandes cambios en las disposiciones legales para transformar la sociedad mexicana. Pero otros diputados que representaban a los ciudadanos terratenientes, grandes comerciantes y propietarios acaudalados se oponían a los cambios. En las sesiones del Congreso se debatieron las propuestas de los distintos grupos, los diputados que promovían la inclusión de las demandas de los sectores populares en la carta Constitucional lograron convencer a la mayoría de representantes. De ahí el carácter social y democrático que guarda nuestra Constitución.

Atreverse a defender una nueva Constitución es un tema controversial en la política mexicana. Como bien lo menciona Biglino:

Al margen de respetar los requisitos procedimentales establecidos en el texto en vigor, la elaboración de una nueva Constitución exige poner en acto el poder constituyente del pueblo. En los sistemas democráticos contemporáneos, que son eminentemente representativos, esto no impide que la nueva Constitución sea redactada por delegados democráticamente elegidos, impone, más bien, que sea aprobada por los ciudadanos en referéndum; es esta participación el factor que legitima la Constitución y, sobre todo, propicia la sumisión del legislador (que es poder constituido) a la norma fundamental derivada del poder originario del pueblo. (2017)

De igual manera:

IV. Si, como es sabido, la Constitución es una decisión en la que el poder constituyente del pueblo decide porqué, para qué y cómo se ejerce el poder, es necesario que sea fácilmente accesible para los ciudadanos. Además, la conveniencia de elaborar textos abiertos, con los que pueda identificarse la mayoría de las personas, aconseja reunir en la norma fundamental únicamente las reglas principales que regulan la estructura y funcionamiento de las instituciones, así como los derechos y libertades de las personas con relación al poder (Biglino, 2017).

Opiniones en contra sobre la creación de una nueva Constitución han salido a la luz, en el año 2010, Carpizo (2011, p. 142-143) menciona que la creación de una nueva Constitución contiene aspectos más negativos y peligrosos que los positivos considerando retrocesos democráticos en parte por los problemas latentes en la nación mexicana como la pobreza, desigualdad social, inseguridad,

papel de los servidores públicos, educación, empleo, corrupción, inmunidad, entre otras.

Lo anterior permite reflexionar también sobre la inclusión de los más de dos mil Municipios en México, así como de las problemáticas actuales de cuidado del medio ambiente o de aquellos que se encuentran inmersos en la agenda de los Objetivos del Desarrollo Sostenible, por ende, en términos financieros la creación de una nueva Constitución tendría un costo elevado, permitiendo cuestionar así, si ¿es necesario una nueva Constitución o una reforma a ésta?

A favor de una nueva Constitución se encuentra Jaime Cárdenas citado en Carpizo, quien menciona:

- La Constitución de 1917 es obra del grupo vencedor; se necesita una nueva en que todos los grupos se vean reflejados, que sea el consenso de todas las fuerzas políticas.
- La Constitución ya no goza de legitimidad por los múltiples abusos a que ha sido sometida, a sus incontables reformas y a su diseño no-democrático.
- La Constitución no ha sido y no es “normativa”, es decir, no regula el proceso del poder, ya que las reglas del juego político y social se encuentran fuera de ella, en factores metaconstitucionales.
- Una nueva Constitución crearía una nueva legitimidad basada en la democracia pluralista de partidos.
- Tanto las autoridades como los gobernados incurren en deslealtades constitucionales al dejar de aplicar preceptos constitucionales o bien al rechazarlos.
- La Constitución no cuenta con la lealtad de todos los sectores del País, ya que no regula mecanismos ni instituciones para amplios grupos, como son los indígenas, organizaciones de la sociedad civil y los medios de comunicación.

- Si se realiza a plenitud la “reforma del Estado”, tantas modificaciones harían irreconocible a la ley fundamental.
- Su articulado no produce certezas, sino genera confusiones.
- La nueva economía, la nueva política y las aspiraciones de las nuevas generaciones demandan un contrato social renovado.
- La ley fundamental no recoge los avances del constitucionalismo de la segunda posguerra ni los más recientes en el tiempo.

(2011)

De igual manera, Oropeza citado en Carpizio (2011, p. 149) se encuentra a favor de la creación de una nueva Constitución, sus principales aportaciones son:

- Las incontables y exageradas reformas que ha tenido la actual Constitución.
- El secretario de Gobernación de Carranza, Manuel Aguirre Berlanga, afirmó que una de las razones para convocar al Congreso Constituyente de 1916-1917 estribaba en la cantidad de reformas que había sufrido la Constitución de 1857, las cuales resultan pocas si se comparan con las que ha soportado la actual.
- Los nuevos factores reales de poder, tales como los partidos políticos, el excesivo presidencialismo y el florecimiento de los derechos humanos hacen necesario una revisión integral de la Constitución.
- El Presidente mexicano ha sido el único reformador de la Constitución, lo que ha traído como consecuencia reformas parciales que la Constitución se haya convertido en un plan de gobierno para cada Presidente y que éste haya fortalecido especialmente al Poder Ejecutivo.

En relación a reformas a la Constitución, pero en contra de la creación de una nueva, Héctor Fix-Zamudio citado en Carpizio, menciona:

- Nuestra Constitución ha sido muy reformada, pero toda norma fundamental tiene que transformarse para responder a los graves problemas sociales de nuestra época.
- Muchas de esas reformas han sido para incorporarle instituciones, principios y valores contenidos en las Constituciones más recientes, como en algunas de América Latina, por lo que puede considerarse que tenemos una Constitución “actual o contemporánea” o modernizada.
- Ese cúmulo de reformas no ha creado una nueva Constitución, debido a que los principios importantes de la Constitución no son cerrados o inmutables ni representan una traición o una desviación al pensamiento del Constituyente de Querétaro, sino una adaptación a las realidades actuales.
- La evolución de nuestra Constitución aún no ha concluido, será necesario seguir perfeccionándola en su trayecto hacia un sistema más pluralista y participativo.

(2011, p. 151)

Con respecto a las posiciones a favor o en contra de la creación de una nueva Constitución o en su caso, las reformas correspondientes para su adaptación a la realidad, por lo que la nueva Constitución a pesar de los cambios que enmarca en la actualidad no son suficientes. La Constitución tiene el deber de limitar el poder para poder salvaguardar el bienestar de los ciudadanos. Por consiguiente, y a pesar de la estructura que se busque formar, los valores y cultura de México tienen que fortalecerse.

8.2.2 Un verdadero Tribunal Constitucional.

El deber del Tribunal constitucional consistirá en velar por la Constitución, por lo que su papel es de suma importancia para el verdadero impulso al Estado de Derecho. Por lo que se busca que el tribunal constitucional figure como la verdad, una verdad

de la justicia con el enfoque de cero impunidades, corrupción, abuso de poder, violación a derechos humanos y, que, garantice la transparencia y rendición de cuentas, el Estado de Derecho, el respeto a la Constitución, pero sobre todo en su puesta en marcha.

Los debates existentes en torno a si existe un tribunal constitucional representado por la Suprema Corte de Justicia de la Nación o si está en formación, han puesto sobre la mesa diferentes perspectivas de cómo analizarla. En virtud de ello, una de ellas corresponde a la creación de un Tribunal Constitucional de México instituto autónomo e independiente del Poder Judicial de la Federación (PJF) y, por lo tanto, de la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN) (Parra, 2018). Sin embargo, su formación en el 2018 fue cuestionada debido a la inseguridad política y jurídica del País derivado de la nueva administración bajo el mando del Lic. Andrés Manuel López Obrador. La importancia de este debate consiste en el poder que se le otorgará al Tribunal Constitucional por arriba de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en palabras de Parra es:

Porque los tribunales constitucionales, al menos en el ideal o vanguardia como acontece en España, revisan la vigencia y respeto de los derechos humanos (concretamente los fundamentales), teniéndose así la última palabra en el tópico. Luego, si se deja a la SCJN como un tribunal de mera legalidad (Corte de Casación, aludiendo a la doctrina francesa), sería factible (salvo que competencialmente se decida otra cosa) que el Tribunal Constitucional mexicano analice, y en su caso modifique o revoque, la interpretación que de tales derechos haga la SCJN. Algo inaudito en el sistema jurídico mexicano, pero no del todo inusitado, puesto que desde hace unos años (lo que se incrementó a raíz del caso Rosendo Radilla), la Corte Interamericana de Derechos Humanos ha ejercido jurisdicción constitucional, en la sede convencional *ad hoc*, respecto al todavía denominado “el Alto Tribunal de México”. (2018)

Así pues, una propuesta sobre el nuevo tribunal es propuesta por Bahena, en cuanto a la creación de un tribunal constitucional independiente del poder judicial de México, donde el papel de los integrantes será:

Los titulares de este órgano constitucional autónomo deberán cubrir un perfil que combine los siguientes requisitos: “formación profesional con imparcialidad; honorabilidad, con conocimientos técnicos; el ser apolíticos, con una fuerte vinculación hacia la sociedad; el ser apartidistas, con el consenso de los mismos partidos representados en el Poder Legislativo.” Por tanto, se debe emplear un procedimiento de selección justo e imparcial y que se garantice a sus integrantes, ciertas protecciones como la inamovilidad, remuneración justa e imposibilidad de disminución, respeto de escalafón e incluso el servicio civil de carrera. (Bahena, sf)

Asimismo, un aspecto también importante corresponde a la formación y actuar de impartidores de justicia, por lo que Caballero menciona que: “Formación profesional con imparcialidad; honorabilidad, con conocimientos técnicos; el ser apolíticos, con una fuerte vinculación hacia la sociedad; el ser apartidistas, con el consenso de los mismos partidos representados en el Poder Legislativo” (2000).

En referencia a la Suprema Corte de Justicia de la Nación (actual tribunal), y de acuerdo con su página de internet menciona que los asuntos que le corresponden son:

La Suprema Corte de Justicia de la Nación es el Máximo Tribunal Constitucional del País, en virtud de lo cual, tiene como responsabilidad fundamental la defensa del orden establecido por la Constitución Política de

los Estados Unidos Mexicanos, además de solucionar, de manera definitiva, otros asuntos jurisdiccionales de gran importancia para la sociedad. (2019)

Así pues, la responsabilidad de la SCJN consiste en salvaguardar lo que emana de la Carta Magna. En palabras de Carpizo, el tribunal constitucional este tiene bajo sus facultades:

Mientras la función primordial del tribunal es la defensa de la Constitución, controlando la constitucionalidad de normas y actos de los poderes constituidos secundarios, así como sus conflictos, su decisión debe desprenderse de una interpretación correcta o adecuada de la Constitución; en cambio, la función del órgano revisor es actualizar la propia obra del poder constituyente, alterando, reformando o adicionando a la Constitución, creando algo nuevo aunque no tenga antecedentes en ese orden jurídico. Desde luego, alterar, reformar o adicionar es algo completamente diverso de sustituir o destruir. La importancia de esta función resalta en las diversas denominaciones que ha recibido, aunque sean erróneas por no corresponder a su naturaleza de poder constituido, tales como poder constituyente permanente y poder constituyente constituido (*pouvoir constituant institué*). (2009)

En términos legislativos el tribunal tiene la función de la correcta interpretación de la Constitución por lo que, de igual manera, la preparación de los integrantes del tribunal debe ser en base a la excelencia académica, moral y ética como promotores de ley en su máxima expresión, favoreciendo la protección a las personas y los derechos humanos, que en otras palabras es el deber ser.

Sin embargo, ¿cuál es el debate entre la SCJN vs la gestación de un nuevo tribunal constitucional? Una de las razones principales consiste en la satisfacción

de la justicia social debido que, a pesar de las reformas habidas, los resultados siguen sin fundamentarse, poniendo en tela de juicio el papel de los magistrados, quienes son el rango más alto para la impartición de justicia en la nación. De acuerdo con la revista Nexos, el problema principal vislumbra gracias al resultado de las elecciones de 2018, cuando el Lic. Andrés Manuel asume el cargo como Presidente de la República representando cambios gigantescos en la sociedad impactando las áreas políticas, económicas y sociales.

Actualmente en México, la percepción pública se inclina a considerar que los jueces no asumen responsabilidades frente al Estado y frente a los justiciables. Que sus actos y omisiones siempre pueden llegar a justificar que los resultados de un litigio no resolvieron las ambigüedades que esconde la ley. Que todo este poder se refugia tras la independencia judicial para evitar erigirse como un poder responsable; en suma, que se trata de un poder que no está acostumbrado a rendir cuentas. (Nexos, 2018)

Cabe destacar que uno de los principales actores es el Consejo de la Judicatura Federal (CJF), pues de este devienen actividades de los juzgadores que se enfocan en la resolución de expedientes (amparo) en lugar de los problemas. Otro de los aspectos que sale a la luz yace en el control de convencionalidad en referencia a la suerte de control (de facto) que brinda a los jueces federales una posición superior por arriba de los locales, fomentando la centralización, mismo tema que se discutió anteriormente debido a la autonomía financiera Municipal y que en este caso se plasma en el proceso del juicio de amparo. Dicho poder sobre los jueces locales se ejecuta debido a que la ley lo permite, entonces, ¿cuál es el papel de la Constitución? Si en ella se dice que es una República federal. Y una vez mencionado el tema de la financiación, la SCJN y CJF, toman un lugar especial debido a la facilidad de obtención de recursos, exponiendo así la transparencia y rendición de cuentas.

El exceso de recursos económicos ha provocado, indirectamente, vicios administrativos mayúsculos. La primera irregularidad operativa que se genera dentro de la SCJN no emana de su función judicial, sino de la administrativa. La clave del descontrol en los gastos inicia por la opaca e incontrolada administración que va de la SCJN al CJF. Con espacios de discrecionalidad que permiten todos los excesos, que se disfrazan bajo una máxima burocrática que pareciera grabada en piedra: "así se ha hecho siempre". Ocurre en la gestión de la infraestructura y de los recursos humanos. La presupuestación anual esconde numerosos incentivos y pocos controles para pedir más dinero del que se va a necesitar. Los subejercicios presupuestales parecieran deliberados. Como práctica común, se transfieren recursos sin restricciones, de la SCJN al CJF. (Nexos, 2018)

Poniendo sobre la mesa uno de los temas que en 2019 ha sido uno de los más importantes, la corrupción. Seguido de las hazañas y estrategias que los juzgadores realizan con la finalidad de obtener mayores recursos, posiciones, entre otros. Además de que permite cuestionar el nivel de rotación, la estabilidad laboral e incentivos económicos, muy a pesar de la austeridad propuesta por el actual Presidente, así como la carrera judicial que los forma.

Así pues, es tiempo de un nuevo Tribunal Constitucional que ejerza la justicia en los problemas reales, que esté por encima de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y que, este conformada por juzgadores de carrera con alto nivel de compromiso. Es momento que exista justicia social con cambios sustantivos que aumenten la credibilidad de los ciudadanos.

Conclusiones

El motivo principal de este último capítulo consistió en demostrar propuestas en base a lo analizado en los capítulos anteriores, de tal manera, que lo que aquí

se presenta es una recopilación de información para la generación de ideas concretas para el bienestar de los ciudadanos, que al final de todo el estudio, la razón principal se está atacando el tema de la autonomía financiera Municipal y su coordinación con los otros niveles de gobierno. En referencia a la hipótesis presentada en este estudio en cuanto; y en base a la investigación desarrollada en estos ocho capítulos, se comprueba dicha hipótesis, por lo que se expone:

Un nuevo federalismo es el futuro de México, no solo por lo que impactará económicamente hablando, sino que también a los millones de mexicanos que mejorarán su nivel de vida, incluyendo los 55 millones que se encuentran en pobreza. Por ende, la problemática tratada en la tesis doctoral involucra distintos intereses desde distintas perspectivas.

La participación del gobierno local es esencial y, por este motivo, sus propuestas para la gestión de bienestar en los ciudadanos. Las acciones globales con enfoque local cada vez toman lugar y por tal motivo, en las acciones locales colectivas es primordial considerarlas.

En referencia al combate a la corrupción y fortalecimiento al Estado de Derecho va de la mano con uno de los fundamentos de la centralización, al mencionar que la descentralización promovía actos corruptos y qué, por tanto, el manejo del erario público desde una cúpula y fórmulas es lo correcto; empero, el problema de la corrupción no solo debe incluir esta visión ya que sus causas son diversas incluyendo la cultura, la estructura del sistema, problemáticas sociales entre otras. Esta problemática, debido al rol de los medios sociales, tomó lugar y, por consiguiente, el cambio político en la nación mexicana con respecto a la presidencia.

Así pues, se ha hecho una serie de propuestas en referencia a la corrupción en miras del fortalecimiento del Estado de Derecho. A la vez, se le ha puesto

especial atención al rol del servidor público por lo que la profesionalización de carrera del servidor público es una propuesta concreta para enfrentar una de las principales causas de la corrupción y ya está presente en la agenda pública.

El uso de la tecnología y el gobierno abierto para el fortalecimiento a la transparencia y acceso a la información a la vez se relaciona con el fortalecimiento al Estado de Derecho. Y como una solución a la problemática va dirigida a la creación de una nueva Constitución y un tribunal constitucional, han traído a la mesa diversos puntos de vista a favor y en contra; por lo que aquí se busca retomar dicha información.

En pocas palabras, como propuestas a nivel general y a manera de reflexión se expone:

- El Municipio es uno de los tres órganos encargado de proporcionar bienestar a los ciudadanos en distintas áreas. Es deber de este velar por el cuidado de los derechos humanos y fundamentar el Estado de Derecho. Por lo que, se propone lograr que en el Municipio de Monterrey tenga a su disposición información global para ser aplicada al aspecto local que incluso las acciones de la Federación sean aplicadas al Municipio toda vez que en la actualidad la acción global hacia los gobiernos está tomando cada vez un mayor más auge.
- Es importante mencionar y analizar cuál es el papel de la Constitución, y que tanto esta ha representado un valor positivo para la autonomía financiera Municipal. De la Carta Magna se emana que México es un país integrado por Estados que conforman una Federación; sin embargo, al parecer la autonomía de los Estados se ve reducida en términos financieros al formar parte del Sistema de Coordinación Fiscal, donde estos son sometidos a fórmulas para la disminución de la brecha de desigualdad entre unos Estados y otros. Lo cual parece ser una estrategia que realmente beneficia; sin

embargo, va acompañada de fenómenos como la corrupción, desigualdad, impunidad, falta de transparencia y rendición de cuentas, motivo por el cual la Constitución y toma de decisiones se hace pensando en bienestar de la Federación, desde una visión centralista que limita el actuar de los Municipios y qué, por tanto, genera una baja credibilidad en el gobierno, debilitando su papel como proveedor del Estado de Derecho. Dado ello, si el Estado decide ampliar o modificar, sin violar las competencias de la Constitución su acción puede ser limitada y vetada, poniendo en aprietos el ejercicio del Municipio.

- La universalidad de los Derechos Humanos es parte de las competencias de la Federación y los gobiernos locales; sin embargo, los índices en referencia a la problemática de pobreza, corrupción, empleo, canasta básica, salarios, entre otros, siguen siendo altos en tendencia negativa; por ende, la función de la Federación no erradica dichas problemáticas. En nuestros días, la erradicación de la corrupción se encuentra como prioridad en la agenda nacional; empero, en lo que va del año 2019 luce como una estrategia con bajo análisis y alcance para la solución de esta al proponer qué, limitando la inversión, el rol de la empresa (micro, macro), entre otros.
- Entonces, reluce el papel de la gobernabilidad, ingobernabilidad, gobernanza, buen gobierno, régimen político, crisis, orden, estabilidad, entre otros, para comprender la correlación entre el aspecto financiero y la ejecución del Municipio local. La capacidad de gobernar entonces puede entenderse desde distintas perspectivas; sin embargo, para una buena gobernanza, estabilidad, orden, la gobernabilidad claramente debe de mantener un equilibrio entre el aspecto político, económico y social, fundamentándose en la Constitución federal y local. Ejemplo de ello, consiste en la creación de una de ellas es la generación de una nueva Constitución como Jalisco y Nuevo León, debido a que muchas veces el rol de la soberanía de los Estados se releva por el Federal, sobre todo por conflictos locales.

- Es importante promover que las Entidades Federativas hagan valer su soberanía y además exijan a la Federación el respeto, tanto al gobierno Municipal como estatal, recalcando la importancia del local al ser el más cercana a los ciudadanos. Las Entidades Federativas están en su derecho de hacer valer sus competencias, pues como su nombre lo dice, son Entidades Federativas unidas en una Federación.
- El papel del Municipio es el principal para potenciar el bienestar de los ciudadanos, por lo que la Federación debe atender como tema prioritario cómo las acciones locales impactan en el bienestar de los mexicanos, en términos financieros y legales, es decir, manejar la verdadera autonomía, no una libertad configurativa.
- Estudiar la problemática con una perspectiva holística, permite identificar los diversos actores y acciones que giran en torno a esta.
- Las reformas al gobierno federal serán una base para la disminución de la centralización financiera que afecta la repartición de recursos estatales y Municipales.
- Existen otras problemáticas que también deben ser atendidas para el bienestar del ciudadano, esto en referencia al medio ambiente, seguridad, movilidad, transporte público, entre otros.

Así pues, se culmina el capítulo último, que responde a ciertas inquietudes sobre la gobernanza eficaz del gobierno Municipal, agregando al estudio distintos enfoques para el entendimiento holístico de este, en referencia al centralismo, corrupción, seguridad, acciones concretas en la contemporaneidad, así como el Estado de Derecho, entre otros.

Reflexiones finales y líneas de investigación futuras

Con la finalidad de demostrar que la coordinación entre los tres niveles de gobierno aumentará la negociación en cuanto a la repartición de recursos que inciden en una plena gobernabilidad, la presente tesis doctoral se estructuró en base a ocho capítulos para la comprensión de conceptos en relación a la autonomía financiera Municipal, sumando a ello, resultados del campo. Dentro de las conclusiones finales se tienen:

El Municipio es uno de los tres órganos encargado de proporcionar bienestar a los ciudadanos en distintas áreas. Es deber de este velar por el cuidado de los derechos humanos y fundamentar el Estado de Derecho. Por lo que, se propone lograr que en el Municipio de Monterrey tenga a su disposición información global para ser aplicada al aspecto local que incluso las acciones de la Federación sean aplicadas al Municipio toda vez que en la actualidad la acción global hacia los gobiernos está tomando cada vez un mayor más auge.

Es importante mencionar y analizar cuál es el papel de la Constitución, y que tanto esta ha representado un valor positivo para la autonomía financiera Municipal. De la Carta Magna se emana que México es un país integrado por Estados que conforman una Federación; sin embargo, al parecer la autonomía de los Estados se ve reducida en términos financieros al formar parte del Sistema de Coordinación Fiscal, donde estos son sometidos a fórmulas para la disminución de la brecha de desigualdad entre unos Estados y otros. Lo cual parece ser una estrategia que realmente beneficia; sin embargo, va acompañada de fenómenos como la corrupción, desigualdad, impunidad, falta de transparencia y rendición de cuentas, motivo por el cual la Constitución y toma de decisiones se hace pensando en bienestar de la Federación, desde una visión centralista que limita el actuar de los Municipios y qué, por tanto, genera una baja credibilidad en el gobierno, debilitando su papel como proveedor del Estado de Derecho. Dado ello, si el Estado decide

ampliar o modificar, sin violar las competencias de la Constitución su acción puede ser limitada y vetada, poniendo en aprietos el ejercicio del Municipio.

La Federación tiende a dañar el tejido financiero y por consecuencia el social de los Municipios. Las fórmulas y los ramos para su ejecución no son capaces de brindar eficiencia y eficacia de cara al bienestar de los ciudadanos. Por un lado, debido al papel de los servidores públicos y por otro de la de cultura de corrupción que se vive en la actualidad sumado a las leyes que rigen dicha área. Dado ello, se busca, por un lado, la erradicación de la corrupción, la capacitación de los servidores públicos y, sobre todo, la reforma de leyes que den lugar a una autonomía financiera Municipal.

La universalidad de los Derechos Humanos es parte de las competencias de la Federación y los gobiernos locales; sin embargo, los índices en referencia a la problemática de pobreza, corrupción, empleo, canasta básica, salarios, entre otros, siguen siendo altos en tendencia negativa; por ende, la función de la Federación no erradica dichas problemáticas. En nuestros días, la erradicación de la corrupción se encuentra como prioridad en la agenda nacional; empero, en lo que va del año 2019 luce como una estrategia con bajo análisis y alcance para la solución de esta al proponer qué, limitando la inversión, el rol de la empresa (micro, macro), entre otros.

México es un país rico en recursos, pero la gobernabilidad deja aún mucho que desear, no es posible hablar de un Estado de Derecho y tampoco de un bienestar de los ciudadanos, cuando se cuenta con altos índices de inseguridad, corrupción, desigualdad en condiciones, empleabilidad, salud mala calidad y eficiencia del transporte público e incluso del medio ambiente, calidad del aire. Por lo que, es de suma importancia la relación del País con las iniciativas globales que permitan la generación de políticas públicas, iniciativas o acciones para el impacto local.

El papel del Municipio es el principal para potenciar el bienestar de los ciudadanos, por lo que la Federación debe atender como tema prioritario cómo las acciones locales impactan en el bienestar de los mexicanos, en términos financieros y legales, es decir, manejar la verdadera autonomía, no una libertad configurativa.

El papel de la gobernabilidad, ingobernabilidad, gobernanza, buen gobierno, régimen político, crisis, orden, estabilidad, entre otros, es esencial para comprender la correlación entre el aspecto financiero y la ejecución de recursos, así como la perspectiva de los ciudadanos hacia el Municipio local. La capacidad de gobernar entonces puede entenderse desde distintas perspectivas; sin embargo, para una buena gobernanza, estabilidad, orden, la gobernabilidad claramente debe de mantener un equilibrio entre el aspecto político, económico y social, fundamentándose en la Constitución federal y local. Ejemplo de ello, consiste en la creación de una de ellas es la generación de una nueva Constitución como Jalisco y Nuevo León, debido a que muchas veces el rol de la soberanía de los Estados se releva por el Federal, sobre todo por conflictos locales.

Es importante promover que las Entidades Federativas hagan valer su soberanía y, además, exijan a la Federación el respeto, tanto al gobierno Municipal como estatal, recalcando la importancia del local al ser el más cercana a los ciudadanos. Las Entidades Federativas están en su derecho de hacer valer sus competencias, pues como su nombre lo dice, son Entidades Federativas unidas en una Federación.

Estudiar la problemática con una perspectiva holística, permite identificar los diversos actores y acciones que giran en torno a esta, como se observó en este estudio, pudiendo identificar que, en el País, la autonomía Municipal es posible en cuanto a la negociación de los tres órdenes de gobierno. Es urgente que las Entidades con mayores ingresos sean capaces de emplear sus recursos para el bienestar de ciudadanía potenciando el papel de los Municipios, quienes son los más cercanos a ellos.

Las reformas al gobierno federal serán una base para la disminución de la centralización financiera que afecta la repartición de recursos estatales y Municipales, pero esta debe de discutirse en cuanto a la creación de una nueva Constitución y un Tribunal Constitucional.

En referencia al Municipio de Monterrey, y en análisis al primer informe de gobierno del 2019, mismo que se enfoca en seguridad total e inteligente, bienestar social, desarrollo urbano y movilidad, empleo y estabilidad económica, gobierno eficiente y abierto; los resultados con más impacto han sido en el eje de bienestar social, mientras que en desarrollo urbano y movilidad los resultados son menores. Por lo que, existen problemáticas que también deben ser atendidas para el bienestar del ciudadano, esto en referencia al medio ambiente, seguridad, movilidad, transporte público, entre otros; y, por ende, la importancia de la autonomía financiera Municipal.

Así pues, para la obtención de dicho análisis y en la búsqueda de respuestas, el presente estudio se organizó en ocho capítulos. En el capítulo primero de la presente tesis doctoral se consideraron cuatro temas, por un lado, el concepto y antecedentes, que van desde la prehistoria hasta el Municipio actual seguido de la formación y el fundamento constitucional de los Municipios para finalmente culminar con la evolución del artículo 115 constitucional. Para después, apreciar el concepto de federalismo, así como sus antecedentes, seguido de los tipos de federalismo para después proceder a la autonomía, su concepto, tipos. Asimismo, la diferenciación entre autarquía y autonomía para finalmente apuntar sobre la autonomía financiera Municipal. En el tercero se expuso lo referente a la coordinación fiscal y el gran debate acerca del centralismo y cómo éste impacta en el gobierno estatal y Municipal. Asimismo, se detallaron los recursos, sean estos etiquetados con la finalidad de exponer que estos no son suficientes para cubrir la necesidad de los Municipios frenando su desarrollo, sean el caso del ramo 23, 28 y 33.

En el cuarto capítulo se hizo un análisis comparativo entre los países más representativos de América Latina que han luchado por la autonomía Municipal desde un enfoque global – local, para después identificar la radiografía de la autonomía Municipal, desde el fundamento legal hasta su financiamiento en México y finalizar con el Estado de Nuevo León. En el quinto se ha podido observar distintas formas de cómo entender la gobernabilidad. El estudio se basó en conceptos que permitieron posteriormente conocer la situación de México, así como su relación con otros términos similares al de gobernabilidad como la estabilidad, el orden, Estado fallido, crisis, régimen político y buen gobierno. En el sexto capítulo se comentó la importancia de la agenda pública con la finalidad de definir los alcances y el presupuesto de los ingresos y egresos propios del Estado y Municipio, para después, detallar los elementos de estos.

En el séptimo capítulo se han comentado temas contemporáneos en relación al impacto y realidad del Municipio de Monterrey y del Estado de Nuevo León en cuestiones de ejecución del presupuesto del Municipio. Dicho espacio de tiempo estudiado corresponde a 2015, cuando Nuevo León decidió cambiar el rumbo del Estado eligiendo a un candidato independiente. Por lo que, en dicho tiempo hasta nuestros días se ha podido evaluar el impacto de su ejecución. Y el octavo capítulo consistió en demostrar propuestas en base a lo analizado en los capítulos anteriores, de tal manera, que lo que aquí se presenta es una recopilación de información para la generación de ideas concretas para el bienestar de los ciudadanos, que al final de todo el estudio, la razón principal se está atacando el tema de la autonomía financiera Municipal y su coordinación con los otros niveles de gobierno.

Finalmente, y en base al motivo que guio la presente tesis doctoral en cuanto a la comprobación de la hipótesis que consistió en demostrar que la coordinación entre los tres niveles de gobierno aumentará la negociación en cuanto a la repartición de recursos que inciden en una plena gobernabilidad se cumple, pero depende de circunstancias para llevarse a cabo:

- Autonomía financiera a los Municipios en base a fórmulas justas desde la legislación mexicana. Trabajo en conjunto entre gobierno local, estatal y federal en términos legislativos para la creación de mejores fórmulas de distribución de ingresos para beneficio de otros incluyendo a las Entidades con desventaja.
- Bajos índices o erradicación de la corrupción, impunidad y falta de transparencia. Debido a los altos índices de esta problemática que daña el tejido social, político y económico, limitando la generación de bienestar para los ciudadanos.
- Capacitación y profesionalización de servidores públicos en cuanto a gobernabilidad y gobernanza, en búsqueda de un Estado de Derecho. Tema que va de la mano con la corrupción y que, de acuerdo al estudio anterior, este término fue el generador de la centralización de los recursos, es decir, para contralar los recursos, ejemplo de ello, los recursos etiquetados. Además, que las instituciones cuenten con infraestructura necesaria para identificar dichas problemáticas.
- Estabilidad económica para el País, con la finalidad de atracción de mercados de inversión, generación de empleo, entre otros, promoviendo así un incremento en ingresos y egresos.
- Consideración de iniciativas globales para un enfoque local, en términos de una generación global de bienestar, uso herramientas tecnológicas, entre otros. En base a iniciativas o políticas públicas que sean diseñadas para atender problemáticas a corto, mediano y largo plazo.

En relación a la seguridad y su presupuesto, se puede observar que la relación del presupuesto y sus alcances dependen de las decisiones del gobierno

federal, que hasta cierto punto solo simboliza el papel de los gobiernos locales. Dicha ineficiencia en su combate, se puede visualizar en los índices globales de paz, donde el primer país seguro corresponde a Islandia mientras que México ocupa el lugar 140 de 163, dado ello, se busca responder ¿cuáles son las acciones que México debe de tomar para incrementar la seguridad?

Las políticas para el combate a la inseguridad no han sido lo suficientemente eficaces para enfrentar dicha problemática por lo que, las respuestas a dicha interrogante son distintas, desde el echo de la implementación de una cultura de denuncia, el rol de los policías, las instituciones, entre otros.

Ahora bien, con respecto a lo anterior mencionando surgen interrogantes nuevas en cuanto a la capacidad del gobierno para negociar con las instituciones, ¿cuáles son los actores o acciones clave que potenciarán la eficacia y eficiencia en los tres niveles de gobierno? ¿Cuál es la correlación de la gobernabilidad con el papel del partido político?, entre muchas otras interrogantes que pueden ser atendidos en futuras líneas de investigación.

Reconfiguración del pacto fiscal

La creación de un Nuevo León próspero es posible, pues a través del presente estudio he podido comprender que compartir ideas y conocer lo que otros han escrito es un inicio para emprender iniciativas que potencian el desarrollo del Estado, sean llamados reforma de ley o la interacción constante con el gobierno, gracias a la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública.

Como me considero una persona soñadora capaz de trabajar para lograr el cambio, le apuesto totalmente a que Nuevo León tiene que salirse el pacto fiscal actualmente latiente. Nuevo León es uno de los principales proveedores de ingresos para la Federación, pero aun así nos han tratado con crueldad al devolvernos una cantidad menor al ingreso debido a la distribución de ingresos entre las Entidades

Federativas y de acuerdo a las políticas de cada período de administración, el beneficio se le concede a las Entidades con menores ingresos. ¿Cómo se puede hablar de una igualdad y equidad de oportunidades si el mismo sistema promueve que no lo sea? Es una incoherencia.

De acuerdo con la investigación, la gran estructura de gobierno ha funcionado así principalmente para limitar, por un lado, el cáncer papalmente en la sociedad mexicana cuyo nombre es la corrupción y su intento por su erradicación; y por otro, para tener el control de las finanzas públicas. Sin embargo, como se ha visto del 2000 hasta la fecha con las administraciones presidenciales en torno al combate a la corrupción han engañado a la ciudadanía mexicana con el uso del erario público y la actuación de gobernadores que, en lugar de realizar proyectos eficientes y eficaces, construyeron su imperio personal, llámese casa blanca, avión presidencial, ropa de diseñador, entre muchos otros ejemplos.

Duele un México con tantas heridas, que se aprovechen de nosotros los ciudadanos que por muchas razones no es posible acceder a la cultura de la denuncia, ya levantar la voz por injusticias se corre el riesgo de perder la vida. La sociedad mexicana tiene que evolucionar, debemos comprender la situación de otras naciones para poder emprender el camino que llevará a México al desarrollo económico, político y social, que proporcione bienestar a quienes somos la base para que ésta funcione, nosotros. Entonces, quisiera poner sobre la mesa la definición de lo que se entiende como gobernanza, al ser una definición completa que contempla distintas vertientes:

Es la representación política de la sociedad que ejerce un poder de autoridad y poder denominación conforme a ciertos valores colectivos mayoritarios para una determinada población en un determinado territorio con un gobierno.

Lo que permite evaluar que la eficacia nace de la falta de cumplimiento del gobierno e instituciones en la ley.

Salirnos del pacto fiscal y apostarle a una nueva Constitución son dos elementos posibles que permitirán cuestionar las necesidades reales y futuras de nuestra sociedad. La Constitución nació en una etapa de guerra donde no se existía legislación para actos, por ejemplo, feminicidios, grupos LGBT, el desarrollo humano y su bienestar, la calidad medio ambiental (aire), la acción de las empresas, el desarrollo vertical para la inclusión y el derecho a la vivienda, el acceso a internet, la transparencia y rendición de cuentas entre muchos otros temas que atañen a la actualidad.

La Constitución de 1917 se escribió en una época de guerra, donde los intereses y la realidad eran totalmente distintos en nuestros días. Un claro ejemplo de ello, es la evolución del municipio a través de los años, que, a pesar de sus tantas reformas, su rol en los tres niveles de gobierno ha sido limitado.

Es momento de que Nuevo León brille y construya una sociedad sustentable, que viva en bienestar y que los Municipios puedan ser los gestores principales de estas acciones, al ser, como lo he mencionado a lo largo de la tesis doctoral, la base para el desarrollo, en otras palabras, que goce de autonomía financiera para la realización de sus proyectos que eficientemente impacten en la sociedad.

Por lo que, la propuesta se encamina a la renegociación del pacto fiscal, puesto que se requiere la implementación de una justicia en términos financieros para el desarrollo de aquellos Estados con mayor recaudación fiscal. Un claro yace en la actualidad con la crisis del COVID19, el cual es un virus con origen en China que se volvió pandemia mundial y, por ende, ha puesto en encrucijada a las naciones. Nuevo León como líder de la región norte solicitó a la Federación apoyo financiero en referencia a su alta recaudación de impuestos, pero el gobierno federal lo negó. Por ende, es urgente una renegociación del pacto fiscal y de igual manera, el rediseño de la Constitución, que solamente permanece en texto ante las situaciones presentadas en la nación mexicana.

Deseo que el estudio aquí presentado sea una de las bases para futuras líneas de acción, que se considere para el análisis de propuestas y que además se lleve de la mano con expertos en el área. Considero la unión de voluntades como el principal ingrediente para que estos sueños, se concreten. Término este proyecto con mucha satisfacción y con gran orgullo, pues sumando al esfuerzo continuo, puedo aportar de mi para la mejora de la nación, específicamente del Municipio de Monterrey. Por ti, por mí, por nuestro Nuevo León.

Muchas gracias.

Bibliografía

- Abromeit, H. (1992). *Der verkappte Einheitsstaat “El Estado unitario encubierto”*.
- Acuña, A. (2010). Autonomía Municipal en la Zona Metropolitana de Monterrey. *Revista de Posgrado en Derecho de la UNAM*, 6 (10).
- Aire Nuevo León. (2019). *Sistema Integral de Monitoreo Ambiental (SIMA)*. Recuperado en octubre de 2019 de <http://aire.nl.gob.mx/>
- Aguilar, L (2006). *Gobernanza y Nueva Gestión Pública*. Fondo de Cultura Económica.
- Aguilar, L (2010). El futuro de la gestión pública y la gobernanza después de la crisis. *Frontera norte*, 22 (43).
- Ahrens, E. (1876). *Curso de derecho natural*.
- Aja, E. (2003). *El Estado autonómico, federalismo y hechos diferenciales*. Alianza.
- Albi, F. (1966). *La crisis del Municipalismo*. Instituto de Estudios de Administración Local.
- Albi, F. (1955). *Derecho municipal comparado del mundo hispánico*. Aguilar.
- Alcántara, M (1998). *Los problemas de gobernabilidad de un sistema político*. Colegio Nacional de Ciencia Política y Administración Pública.
- Alianza para el Gobierno Abierto. (2015). *Misión y objetivos*. Recuperado en octubre de 2019 de <http://gobabiertomx.org/mision-y-objetivos/>
- Alianza para el Gobierno Abierto. (2015). *¿Qué es la alianza en México?*. Recuperado en octubre de 2019 de <http://gobabiertomx.org/>
- Alianza para el Gobierno Abierto. (2015). *Plan de Acción 2013- 2015*. Recuperado en octubre de 2019 de <http://gobabiertomx.org/>
- Aragón, M (2002). *La autonomía política: la función legislativa del ayuntamiento en México. Federalismo y regionalismo*. Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México. <https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv/detalle-libro/348-federalismo-y-regionalismo>
- Araque, J., y Rivas, J. (2008). Ingobernabilidad y crisis del Estado en América Latina. *Provincia*, 20.

- Arjen, B., Hart, P., Stern, E., y Sundelius, B. (2005). *The Politics of Crisis Management: Public Leadership under Preassure*. Cambridge University Press.
- Arriola, A (2012). *Derecho Fiscal*. Themis.
- Astudillo, M., y Fonseca, F. (2017). *Finanzas públicas para todos. Una introducción a la hacienda pública mexicana*. Trillas.
- Andrade, V. (2018). Violencia y régimen político en Veracruz, México: 1936-2016. *Memorias: Revista Digital de Arqueología e Historia desde el Caribe*, 55-78.
- Ángeles, G., Salazar, M., y Sandoval, L. (2019). Federalismo fiscal y su efecto en el crecimiento y la distribución de ingresos: Evidencia para México. *Gestión y Política Pública*. XXVIII (1), p. 107-139.
- Avendaño, E. (2012). Evaluación del Fondo de Aportaciones para la Educación Básica (FAEB). *Economía UNAM*, 9 (26).
- Aznar, L. (2004). La gobernabilidad como mercancía. Acerca de la incertidumbre y el orden político. *PostData*, 10.
- Bahena, A. (s.f). *La creación de un tribunal constitucional independiente del poder judicial en México*. Recuperado en septiembre de 2019 de <http://www.unla.mx/iusunla5/reflexion/TRIBUNAL%20CONSTITUCIONAL.htm>
- Bayón, M. (2018). El neoinstitucionalismo y el Banco Mundial: gobernabilidad y gobernanza. *Economía y Desarrollo*. 160 (2), 1-12.
- Beltrán, U., y Portilla, S. (1986). *El provecho de Descentralización del Gobierno Mexicano (1983-1984)*. Torres Blanca compiladora.
- Biglino, M. (2017). ¿Una nueva Constitución para México? Notas a la luz de un debate. *Cuestiones constitucionales*, 37, 313-315.
- Blanco, I., y Gomá, R. (2002). *Gobiernos locales y redes participativas*. Ariel.
- Brinton, M., y Nee, V. (2002). *The new institutionalism in sociology*. Stanford University Press.
- Brower, J. (2016). En torno al sentido de gobernabilidad y gobernanza: delimitación y alcances. *Revista Internacional de Filosofía*, 67, 149-162.

Bobbio, N. (1976). *La teoría de las formas de gobierno en la historia del pensamiento político*. Fondo de Cultura Económica.

Boeninger, E. (1997). *Democracia en Chile. Lecciones para la gobernabilidad*. Santiago de Chile.

Burgoa, I. (1986). *Derecho constitucional mexicano*. Porrúa.

Burgoa, I. (2002). *Derecho constitucional mexicano*. Porrúa.

Burgoa I. (2005). *Las Garantías Individuales*. Porrúa.

Caballero, J. (2000). Los Órganos Constitucionales Autónomos: Más Allá de la División de Poderes. *Jurídica*, 30.

Camacho, C. (2012). *Derecho Municipal mexicano*. Porrúa.

Cámara de Diputados del H Congreso de la Unión. (2019). *Carpeta informativa. Guardia Nacional en México*. Gobierno de México. <http://www5.diputados.gob.mx/index.php/camara/Centros-de-Estudio/CESOP/Novedades/Carpeta-informativa.-Guardia-Nacional-en-Mexico>

Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión. (2019). *Código Fiscal de la Federación*. Gobierno de México. http://www.oas.org/juridico/spanish/mesicic3_mex_anexo6.PDF

Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión. (2019). *Constitución de 1824*. Gobierno de México. http://www.diputados.gob.mx/biblioteca/bibdig/const_mex/const_1824.pdf

Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión. (2019). *Constitución de 1857*. Gobierno de México. http://www.diputados.gob.mx/biblioteca/bibdig/const_mex/const_1857.pdf

Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión. (2019). *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*. Gobierno de México. <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/htm/1.htm>

Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión. (2001). *Estudios Municipales*. Gobierno de México. <http://www.diputados.gob.mx/>

- Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión. (2018). *Ley de Coordinación Fiscal*. Gobierno de México. http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/31_300118.pdf
- Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión. (2018). *Ley de Disciplina Financiera de las Entidades Federativas y los Municipios*. Gobierno de México. http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LDFEFM_300118.pdf
- Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión. (2019). *Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*. Gobierno de México. http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/205_270115.pdf
- Camou, A. (2000). La múltiple (in) gobernabilidad elementos para un análisis conceptual. *Revista Mexicana de Sociología*, 62 (4).
- Camou, A. (2001). *Los desafíos de la Gobernabilidad*. Flacso, IISUNAM, Plaza y Valdés.
- Camou, A. (2016). *Gobernabilidad y democracia*. Cuadernos de divulgación de la cultura democrática del Instituto Nacional Electoral.
- Carpizo, J. (2009). El tribunal constitucional y el control de la reforma constitucional. *Boletín mexicano de derecho comparado*. 42 (125).
- Carpizio, J. (2011). ¿Se necesita una nueva Constitución en México? Algunas reflexiones y seis propuestas. *Revista Mexicana de Derecho Constitucional*. 24.
- Carrera-Justiz, F. (1995). *El derecho público y la autonomía Municipal*. Aguilar.
- Carrera, A. (2013). Gestión Municipal financiera para el Municipio. *El Colegio Mexiquense A.C.*, VI (6).
- Carrera, A. (2004). *Evolución de las relaciones intergubernamentales en México: la búsqueda de un nuevo arreglo institucional ante una nueva geografía del poder político (1980-2000)*. IX Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estados de la Administración Pública.
- Casar, M. (2015). *México: anatomía de la corrupción*. Centro de Investigación y Docencia Económicas e Instituto Mexicano de la Competitividad.
- Castillo, M. (2017). El papel de la participación ciudadana en las políticas públicas, bajo el actual escenario de la gobernanza: reflexiones teóricas. *Universidad Icesi*, 23.

- Castillo, J. (2019). Hacia un modelo de gobernanza en red que asuma la mayor complejidad. *Nóesis: Revista de Ciencias Sociales y Humanidades*. 28 (56).
- Centenario de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos 1917. (2019). *Constitución 1917*. Gobierno de México. https://constitucion1917.gob.mx/es/Constitucion1917/Constitucion_1917_Fa csimilar
- Centro del Agua para América Latina y el Caribe. (2015). *Agua para Monterrey. Logros, retos y oportunidades para Nuevo León y México*.
- Centro de Estudios de Finanzas Públicas. (2019). *¿Qué diferencia existe entre las participaciones y aportaciones federales?*. Gobierno de México. <http://www.cefp.gob.mx/new/faq.php>
- Centro de Estudios de las Finanzas Pública. (2005). *El Ingreso Tributario en México, México*. Gobierno de México. <http://www.cefp.gob.mx/intr/edocume>
- Centro de Estudios de Finanzas Públicas. (s.f). *Ingresos públicos 1980-2002*. Gobierno de México. http://www.cefp.gob.mx/intr/bancosdeinformacion/historicas/ingresos_public os/backup/iphistoricanota.html
- Centro de Desarrollo Municipal. (1998). *Los Municipios de México, información para el desarrollo*. Disco Compacto.
- Cienfuegos, D., y Jiménez, M. *El municipio mexicano. Una introducción*. Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM. <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/7/3077/3.pdf>
- Cravacuore, D. (2014). *Estado actual de la descentralización latinoamericana. Primera conferencia latinoamericana de democracia*. Primera conferencia interamericana de democracia. http://ipmcses.fiu.edu/centro-para-la-democracia-la-buena-gobernanza/proyectos/conferencia-democracia/conferencia-de-democracia/2014-ar_dc.pdf
- Collier, D., y Adcock, R. (1999). Democracy and dichotomies: a pragmatic approach to choices about concepts. *Annual Review of Political Science*, 2 (1), 537-565.
- Coppedge, M. (1994). Instituciones y Gobernabilidad Democrática en América Latina. *Revista Síntesis*, 2.
- Córdoba, L. (1996). Liberalismo, democracia, neoliberalismo e ingobernabilidad. *Revista Mexicana de Sociología*, 58 (4).

- Correa, E. (2007). Gobernabilidad en América Latina, entre el entusiasmo por las posibilidades y el temor al desamparo. *Serie Estudios Socio / Económicos*, 41.
- Conferencia de las Naciones Unidas sobre la Vivienda y el Desarrollo Urbano Sostenible (Hábitat III). (2017). *Nueva agenda urbana*. <http://habitat3.org/wp-content/uploads/NUA-Spanish.pdf>
- Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL). (2018). *Medición de la pobreza*. <https://www.coneval.org.mx/Medicion/Paginas/PobrezaInicio.aspx>
- Constitución Política de Costa Rica. (2019). *Artículo 168*. <http://pdba.georgetown.edu/Parties/CostaRica/Leyes/constitucion.pdf>
- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. (2019). *Artículo 103*. Suprema Corte de Justicia de la Nación. <https://www.scjn.gob.mx/sites/default/files/cpeum/documento/2017-03/CPEUM-103.pdf>
- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. (2019). *Artículo 105*. Suprema Corte de Justicia de la Nación. <http://www.ordenjuridico.gob.mx/Constitucion/articulos/105.pdf>
- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. (2019). *Artículo 115*. Suprema Corte de Justicia de la Nación. <https://www.juridicas.unam.mx/legislacion/ordenamiento/constitucion-politica-de-los-estados-unidos-mexicanos#10668>
- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. (2019). *Artículo 40*. Suprema Corte de Justicia de la Nación. http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5280961&fecha=30/11/2012
- Constitución Política de la República de Nicaragua. (s.f). *Art. 177*. Asamblea Nacional. https://www.oas.org/juridico/spanish/mesicic3_nic_const.pdf
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). (2018). *La Agenda 2030 y los Objetivos de Desarrollo Sostenible. Una oportunidad para América Latina y el Caribe*. Naciones Unidas. https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/40155/24/S1801141_es.pdf
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). (2019). *Panorama Fiscal de América Latina y el Caribe*. Naciones Unidas. <https://repositorio.cepal.org/handle/11362/44516>

Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). (2019). *Raúl Prebisch y los desafíos del Siglo XXI*.
<https://biblioguias.cepal.org/portalprebisch/VigenciaRP>

Cruz, I. (2017). Comportamiento espacial de la corrupción en México a nivel Entidad Federativa 2001-2010. *Espiral, Estudios sobre Estado y Sociedad*, XXIV (70).

Crozier, M., Huntington, S., y Watanuki, J. (1975). *The Crisis of Democracy: Report on the Governability of Democracies to the Trilateral Commission*. New York University Press.

Dahrendorf, R. (1980). Effectiveness and Legitimacy: On the Governability of Democracies. *The Political Quarterly*, 51 (4).

Dazarola, G. (2018). *Marco jurídico de las Municipalidades. Principales Disposiciones Normativas*. Biblioteca del Congreso Nacional de Chile.
https://www.bcn.cl/obtienearchivo?id=repositorio/10221/25833/1/GRID_Marco_Juridico_Municipalidades_GD_Def.pdf

De Pina, J., y De Pina, R. (2019). *Diccionario de derecho*. Porrúa.

De Sousa, B. (2005). *Democratizar la Democracia. Los caminos de la Democracia Participativa*. Fondo de Cultura Económica.

Delgadillo, L. (2006). *Principios de Derecho Tributario*. Limusa.

Díaz, A. (1 de enero de 2002). *Federalismo*. Nexos. Recuperado en octubre de 2019 de: <https://www.nexos.com.mx/?p=10281>

Diccionario de la Real Academia Española (DRAE). (2019). *Autarquía*.
<http://www.rae.es/>

Diccionario de la Real Academia Española (DRAE). (2019). *Autonomía*.
<https://dej.rae.es/>

Diccionario de la Real Academia Española (DRAE). (2019). *Ayuntamiento*.
<https://dej.rae.es/>

Diccionario de la Real Lengua Española (DRAE). (2019). *Régimen*.
<https://www.rae.es/>

Díaz, B. (1844). *Memoirs, of the Conquistador Bernal Diaz del Castillo written by himself containing a true and full account of the discovery and conquest of*

- Mexico* and *New Spain*.
<https://archive.org/details/memoirsofconquis01dauoft/page/114>
- Didoncha, A. (2009). Garantía institucional, dimensión institucional y derecho fundamental: balance jurisprudencial. *Teoría y realidad constitucional*, 23.
- Due, J., y Frielander, A. (1977). *Análisis económico de los impuestos y del sector público*. El Ateneo.
- Easton, D. (1957). An approach to the analysis of political systems. *World politics*, 9 (3), 383 – 400.
- Esteve, J. (1991). Garantía institucional y/o función constitucional en las bases del régimen local. *Revista española de derecho constitucional*, 11 (31).
- Estrada, G. (2019). *Federación está siendo inequitativa, afirma secretario de Finanzas de Chihuahua*. El Economista. Recuperado en septiembre de 2019 de: <https://www.eleconomista.com.mx/estados/Federacion-esta-siendo-inequitativa-afirma-secretario-de-Finanzas-de-Chihuahua-20190921-0005.html>
- Fernández, J. (s.f). *Servicios públicos Municipales*. Instituto Nacional de Administración Pública, A.C.
<http://www.inap.mx/portal/images/pdf/book/14158.pdf>
- Fernández, J. (2007). *Gobernabilidad y Democracia*. Porrúa-UNAM.
- Fernández, J. (2003). *Ámbito Municipal*. Las Entidades Federativas y el Derecho Constitucional. Democracia y regulación electoral, un verdadero federalismo. Universidad Nacional Autónoma de México.
- Fiscalía General de Justicia del Estado de Nuevo León. (2019). *Estadística de homicidios en Nuevo León*. Gobierno de Nuevo León.
<https://fiscalianl.gob.mx/estadisticas/estadistica-de-homicidios-en-nuevo-leon/>
- Flores, R. (2019). *Gasto público y control de corrupción. Una visión prospectiva*. Tirant lo blanch.
- Fraga, G. (2003). *Derecho Administrativo*. Porrúa.
- García, J. (2009). ¿Estados fallidos o Estados en crisis?. *Revista de Relaciones Internacionales, Estrategia y Seguridad*, 4 (1), 201-207.

- Gaudreault-DesBiens, J. (2006). Federalismo y Democracia. *Boletín mexicano de derecho comparado*, 39 (117), p. 671-691.
- Garza, S. (2006). *Derecho Financiero Mexicano*. Porrúa.
- Gobierno de México. (Junio, 2019). *¿Sabes quién fue Heriberto Jara Corona?*. <https://www.gob.mx/inafed/articulos/sabes-quien-fue-heriberto-jara-corona?idiom=es>
- Gobierno de México. (Junio, 2019). *Título Quinto De los Estados de la Federación y de la Ciudad de México*. <http://www.ordenjuridico.gob.mx/Constitucion/articulos/115.pdf>
- Gobierno de México. (2019). *La profesionalización del servicio público en los gobiernos Municipales*. <https://www.gob.mx/inafed/articulos/la-profesionalizacion-de-las-personas-del-servicio-publico-es-necesaria-para-el-desarrollo-municipal>
- Gobierno de México. (2018). *Plan Nacional de paz y seguridad*. https://lopezobrador.org.mx/wp-content/uploads/2018/11/PLAN-DE-PAZ-Y-SEGURIDAD_ANEXO.pdf
- Gobierno de México. (2019). *Conoce más de la Guardia Nacional*. <https://www.gob.mx/guardianacional/articulos/guardia-nacional-5>
- Gobierno de México. (2018). Firma del plan de Iguala: la conclusión de la lucha. <https://www.gob.mx/siap/articulos/firma-del-plan-de-iguala-la-conclusion-de-la-lucha>
- Gobierno de México. (2019). *Nueva metodología para la elaboración y actualización de programas Municipales de Desarrollo urbano*. <https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/263178/NuevaMetodologiaPMDU.pdf>
- Gobierno de México. (2019). *¿Qué es el Sistema Nacional de Seguridad Pública (SNSP)?* <https://www.gob.mx/sesnsp/acciones-y-programas/que-es-el-sistema-nacional-de-seguridad-publica>
- Gobierno de Monterrey. (Agosto, 2019). *Planes Municipales, indicadores, informes, estadísticas*. http://portal.monterrey.gob.mx/transparencia/PortalN/III_Planes_Municipales_2.html
- Gobierno de Monterrey. (2019). *Reglamento interior del ayuntamiento de la Ciudad de Monterrey, Nuevo León*.

http://portal.monterrey.gob.mx/pdf/reglamentos/Reg_interior_ayuntamiento.pdf

Gobierno de Monterrey. (2019). *1NFORME del Gobierno de Monterrey*. Gobierno de Monterrey. http://www.monterrey.gob.mx/Primer_Informe/1er_Informe.pdf

Gobierno de Monterrey. (2019). *¿En que se gasta el gobierno tu dinero? Presupuesto ciudadano 2019*. Gobierno de Monterrey. <http://www.monterrey.gob.mx/pdf/tesoreria/2019/Presupuesto%20ciudadano%202019%20Monterrey.pdf>

Gobierno de México. (2019). *Asociaciones Publico Privadas (APP)*. Gobierno de Monterrey. <https://www.gob.mx/focir/acciones-y-programas/asociaciones-publico-privadas-app>

Gómez, J., y Geffner, M. (2006). *Nicaragua: el papel de los Municipios como instrumento para el combate a la pobreza*. Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/5670/1/S0600938_es.pdf

González, G., y Luna, J. (2019). Ciudades Inteligentes en México: de la sostenibilidad a la agenda de gobierno y legislativa. *Administración y Organizaciones*, 22 (42).

González, J. (2012). *La seguridad pública en México. Desafíos de la seguridad pública en México*. Instituto de investigaciones jurídicas de la UNAM. <https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv/detalle-libro/419-los-desafios-de-la-seguridad-publica-en-mexico>

González, M (1987). Debates sobre el régimen del municipio en México en el siglo XIX. *Estudios municipales*.

González, V., y Zarate, M. (2016). *El federalismo en México: principios generales y distribución de competencias frente a la política social de México: El caso del programa PROSPERA*. <https://www.uv.mx/iiesca/files/2017/03/01CA201602.pdf>

González, M. (s.f) *El poder Municipal. La dimensión constitucional del gobierno Municipal*. Instituto de investigaciones jurídicas de la UNAM. <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/7/3030/3.pdf>

Guillen, T., y Merino, M. (2000). *Agenda de la reforma Municipal*. CIDE.

Gutiérrez, M. (2003). Desarrollo y distribución de la población urbana en México. *Investigaciones geográficas*, 50, 77-91.

Guzmán, J. (2008). Federalismo Fiscal y Evaluación de Desempeño. *Revista de Administración Pública*. Recuperado de: <http://historico.juridicas.unam.mx/publica/librev/rev/rap/cont/115/pr/pr6.pdf>

Harvey, D. (1988). *La condición de la posmodernidad*. Amorrortu.

Hernández, A. *Derecho municipal*.

Hernández, O. (s.f). *México a través de sus Constituciones. Antecedentes Constitucionales históricos relacionados con el Artículo 115 constitucional. Derechos del Pueblo Mexicano I y II*. Cámara de Diputados. http://biblioteca.diputados.gob.mx/janium/bv/ce/scpd/LXI/derec_pue4.pdf

Hernández, O. (2014). La autonomía municipal en el constitucionalismo latinoamericano: realidad y perspectivas en el caso de Cuba. *Cuestiones constitucionales*, (30), p. 91-122.

Herrera, H. (2011). *Evaluación del desempeño Municipal. Propuesta metodológica para los Municipios semi-urbanos del Estado de Michoacán*. Instituto Nacional de Administración Pública AC. <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/7/3379/1.pdf>

H. Congreso del Estado de Nuevo León. (2018). *Decreto 58*. Gobierno de Nuevo León. http://www.hcnl.gob.mx/trabajo_legislativo/leyes/pdf/Dec.%2058%20Presupuesto%20Ingresos%202019%20Monterrey.pdf

H. Congreso del Estado de Nuevo León. (2020). *Decreto 231*. Gobierno de Nuevo León. http://www.hcnl.gob.mx/trabajo_legislativo/leyes/pdf/Dec.%20231%20Presupuesto%20Ingresos%202020%20Monterrey.pdf

H. Congreso del Estado de Nuevo León. (2015). *Ley anti-baches*. Gobierno de Nuevo León. <http://www.hcnl.gob.mx/glpan/2015/02/ley-anti-baches.php>

H. Congreso del Estado de Nuevo León. (2018). *Ley de Ingresos del Estado de Nuevo León*. Gobierno de Nuevo León. http://www.hcnl.gob.mx/trabajo_legislativo/leyes/leyes/ley_de_ingresos_del_estado_de_nuevo_leon_para_el_ejercicio_fiscal_2019/

H. Congreso del Estado de Nuevo León. (2019). *Ley de Gobierno Municipal del Estado de Nuevo León*. Gobierno de Nuevo León. http://www.hcnl.gob.mx/trabajo_legislativo/leyes/pdf/LEY%20DE%20GOBIE

RNO%20MUNICIPAL%20DEL%20ESTADO%20DE%20NUEVO%20LEON.
pdf

H. Congreso del Estado de Nuevo León. (2019). *Ley de ingresos de los Municipios del Estado de Nuevo León para el año 2019*. Gobierno de Nuevo León. http://www.hcnl.gob.mx/trabajo_legislativo/leyes/pdf/LEY%20DE%20INGRESOS%20DE%20LOS%20MUNICIPIOS%20%202019.pdf

H. Congreso del Estado de Nuevo León. (2019). *Ley de Transporte para la Movilidad Sustentable del Estado de Nuevo León*. Gobierno de Nuevo León. http://www.hcnl.gob.mx/trabajo_legislativo/leyes/leyes/ley_de_transporte_para_la_movilidad_sustentable_del_estado_de_nuevo_leon/

H. Congreso del Estado de Nuevo León. (2019). *Ley para la Construcción y Rehabilitación de Pavimentos del Estado de Nuevo León*. Gobierno de Nuevo León. http://www.hcnl.gob.mx/trabajo_legislativo/leyes/leyes/ley_para_la_construccion_y_rehabilitacion_de_pavimentos_del_estado_de_nuevo_leon/

H. Congreso del Estado de Nuevo León. (2019). *Ley de Participación Ciudadana*. Gobierno de Nuevo León. http://www.hcnl.gob.mx/trabajo_legislativo/leyes/pdf/LEY%20DE%20PARTICIPACION%20CIUDADANA%20PARA%20EL%20ESTADO%20DE%20NUEVO%20LEON.pdf

Honorable Congreso de la Nación Argentina. (Agosto, 2019). *Constitución de la Nación Argentina*. <https://www.argentina.gob.ar/normativa/nacional/ley-24430-804/texto>

Huntington, S. (1972). *El orden político en las sociedades en cambio*. Paidós.

Iglesias, A. (2002). *Autonomía Municipal, descentralización política e integración europea de las Entidades locales*. Ariel.

Instituto de Investigaciones Jurídicas. *Diccionario Jurídico Mexicano*. Universidad Nacional Autónoma de México. <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/3/1173/9.pdf>

Instituto del Agua del Estado de Nuevo León. (2015). *Responsabilidades de la dependencia*. Gobierno de Nuevo León. <http://www.nl.gob.mx/dependencias/ia/responsabilidades>

Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI). (2016). *Síntesis metodológica de la estadística de finanzas públicas estatales y Municipales*. http://internet.contenidos.inegi.org.mx/contenidos/Productos/prod_serv/contenidos/espanol/bvinegi/productos/nueva_estruc/702825085926.pdf

- Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI). (2019). *Población rural y urbana*. http://cuentame.inegi.org.mx/poblacion/rur_urb.aspx?tema=P
- Instituto Nacional de Estadística y Geografía. (2015). *Número de habitantes*. <http://cuentame.inegi.org.mx/monografias/informacion/nl/poblacion/>
- Instituto Nacional para el Federalismo y el Desarrollo Municipal (INAFED). (2019). *La contabilidad y la cuenta pública Municipal*. Gobierno de México. http://www.inafed.gob.mx/work/models/inafed/Resource/335/1/images/guia08_la_contabilidad_y_la_cuenta_publica_Municipal.pdf
- Jaén, M., y Paravisini, D. (1999). Diseño institucional, estructura de incentivos y corrupción en hospitales públicos en Venezuela. *Research Department Publications* 3080.
- Jaramillo, M. (2010). La descentralización: una mirada desde las políticas públicas y las relaciones intergubernamentales en Baja California. *Región y sociedad*, 22 (49).
- Jiménez, W., Ramírez, C., y Roncancio, P. (2007). *Gobernabilidad y gobernanza en la transformación de la acción pública: propuesta teórica y estudio de caso*. ESAP Publicaciones.
- Jiménez, W. (2008). El enfoque de políticas públicas y los estudios sobre gobierno. *Propuestas de encuentro*, 41.
- Juárez, C. (s.f). *Un ayuntamiento mexicano ante la guerra de Independencia. El caso de Valladolid de Michoacán, 1810-1821*.
- Kelsen, H. (1965). Teoría general del Estado. Nacional.
- Kingdon, J. (1995). *Agenda, alternatives and public policies*. Longman
- Köch, P. (2013). Overestimating the shift from government to governance: Evidence from Swiss metropolitan areas. *Governance: An International Journal of Policy, Administration, and Institution*, 26 (3).
- Konstantinovsky, N. (2011). *Autonomía Municipal y Coparticipación. Fortalecimiento Institucional de los Municipios, condición para el desarrollo de las comunidades locales*. http://biblioteca.Municipios.unq.edu.ar/modules/mislibros/archivos/KONSTANTINOVSKY_NADINA.pdf
- Laufer, H., y Münch, U. (1998). *Das föderative System der Bundesrepublik Deutschland "El sistema federativo de la República Federal Alemana"*.

La Gaceta. (2019). *Plan de arbitrios Municipal*.
[http://legislacion.asamblea.gob.ni/normaweb.nsf/\(\\$All\)/42A072C45FF3AD8A06257D5B005B7C6C?OpenDocument](http://legislacion.asamblea.gob.ni/normaweb.nsf/($All)/42A072C45FF3AD8A06257D5B005B7C6C?OpenDocument)

Ley de Agua Potable y Saneamiento para el Estado de Nuevo León. (2010). *Artículo 5to.* Honorable Congreso del Estado de Nuevo León.
http://www.hcnl.gob.mx/trabajo_legislativo/leyes/pdf/LEY%20DE%20AGUA%20POTABLE%20Y%20SANEAMIENTO.pdf

Ley de Asociaciones Público Privadas. (2019). *Artículo 1 y artículo 2.* Cámara de Diputados. http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LAPP_150618.pdf

LMM Consulting. (2017). *Impuesto Predial, análisis y alternativas para mejorar la capacidad recaudatoria en los Municipios de México*. Centro de Estudios de las Finanzas Públicas de la Cámara de Diputados.
<http://www.cefp.gob.mx/transp/CEFP-CEFP-70-41-C-Estudio0009-010617.pdf>

March, J. y Johan, P. (1989). *Rediscovering Institutions: The Organizational Basis of Politics*. The Free Press.

Marienhoff, M. (1984). *Tratado de derecho administrativo*.

Martín, J. (2019). *La percepción de la corrupción mejora en México con López Obrador*. El País. Recuperado en septiembre de 2019 de:
https://elpais.com/internacional/2019/09/23/actualidad/1569247761_698180.html

Martínez, P. (s.f). *El Municipio, la ciudad y el urbanismo*. Instituto de investigaciones jurídicas de la UNAM.
<https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/6/2735/10.pdf>

Mayorga, F. y Córdova, E. (2007). *Gobernabilidad y Gobernanza en América Latina*. Working Paper.

McCombs, M y Shaw, D. (1972). The Agenda-Setting Function of Mass Media. *Public Opinion Quarterly*, 36.

Merino, M. (2006). *La profesionalización Municipal en México*. Centro de Investigación y Docencia Económica.
https://cide.repositorioinstitucional.mx/jspui/bitstream/1011/80/1/000069734_documento.pdf

Merino, M. (2004). *Los gobiernos Municipales en México: El problema del diseño institucional*. CIDE.

Merino, M. (1995). *En busca de la democracia municipal. La participación ciudadana en el gobierno local mexicano*. Colegio de México.

Memoria Política de México. (2019). *1836 Leyes Constitucionales*.
<https://memoriapoliticademexico.org/memoria/Textos/2ImpDictadura/1836LCO.html>

México Evalúa. (2019). *Las transferencias a los Estados de los ramos 28 y 33*.
<https://www.mexicoevalua.org/cajanegra/portfolio/gasto-federalizado-del-ramo-33-y-25/>

Meza, O. (2019). *No tiene ciencia, los recursos del ramo 28 y 33 deben ser transparentes desde su origen hasta sus resultados*.
<https://www.linkedin.com/pulse/tiene-ciencia-los-recursos-del-ramo-28-y-33-deben-ser-pnud-m%C3%A9xico/>

Miklos, T., Jiménez, E., y Arroyo, M. (2008). *Prospectiva, gobernabilidad y riesgo político: instrumentos para la acción*. Limusa.

Montero, J. (2012). Gobernabilidad: Validez/Invalidez o moda del concepto. *Revista mexicana científica política*, 57 (216).

Morlino, L. (1988). *Estabilidad política en Norberto Bobbio y Nicola Matteucci*. Diccionario de Política.

Municipio de San Pedro Garza García. (2019). *Semana de transparencia*. Panel de expertos en Centro Cultural Fátima.

Muñoz, S. (2015). *Tratado de derecho administrativo y de derecho público general. XI Instituciones autonómicas y locales*. Agencia Estatal Boletín Oficial del Estado.
https://www.boe.es/publicaciones/biblioteca_juridica/abrir_pdf.php?id=PUB-PB-2015-74

Münch, U., y Meerwaldt, K. (2002). *Charakteristika des Föderalismus [Características del federalismo]*. BPB.

Naciones Unidas México. (2019). *Agenda 2030*. <http://www.onu.org.mx/agenda-2030/>

Naranjo, M. (2017). Federalismo fiscal en los Estados Unidos Mexicanos. *Ra Ximhai*. 13 (3), p. 79-91.

Nandayapa, C. (2006). *Aspectos constitucionales sobre el modelo de combate a la delincuencia Organizada en México*. UNAM.

- Tortorelo, F. (2018). *¿Se debe crear un Tribunal Constitucional en México?*. Nexos. Recuperado en octubre de 2019 de: <https://eljuegodelacorte.nexos.com.mx/?p=8882&cpage=1>
- North, D. (1990). *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*. Cambridge University Press, 1990.
- Oates, W. (1999). An Essay on Fiscal Federalism. *Journal of Economic Literature, American Economic Association*, 37 (3).
- O'Donnell, G. (1988). *Bureaucratic authoritarianism: Argentina, 1966-1973 in comparative perspective*. University of California Press.
- Ochoa, M. (1985). *La Reforma Municipal. Su evolución Institucional*. Porrúa.
- Ochoa, M. (s.f). El Municipio y su evolución institucional.
- Ojeda, P. (2001). *Democracia y gobernabilidad*. Instituto de investigaciones jurídicas de la UNAM. <https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv/detalle-libro/93-democracia-y-gobernabilidad>
- Ordoñez, J., y De la Paz, I. (2017). Estado Constitucional y Gobernanza: Bases para una Apertura Democrática de las Políticas Públicas en México. *Vniversitas*, 134.
- Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OECD). (2018). *Revenue Statistics 2018*. OECD Publishing. https://doi.org/10.1787/rev_stats-2018-en.
- Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE). (2017). *Conclusiones principales y las recomendaciones del estudio OECD. Making decentralisation work in Chile: Towards stronger Municipalities*. OECD Publishing. <https://www.oecd.org/governance/making-decentralisation-work-in-chile-9789264279049-en.htm>
- Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE). (2014). *Las asociaciones público privadas en Panorama de las Administraciones Públicas: América Latina y el Caribe 2014: Innovación en la gestión financiera pública*. OECD Publishing. https://read.oecd-ilibrary.org/governance/panorama-de-las-administraciones-publicas/las-asociaciones-publico-privadas_9789264211636-32-es#page1
- Oropeza, H. (2012). *Administración Pública Municipal*. Trillas.
- Orozco, M. (1978). *Historia antigua y de la conquista de México*. Porrúa.

- Ortega, R. (1994). *Federalismo y Municipio*. Fondo de Cultura Económica.
- Ortega, I., y Márquez, M. (2005). *Génesis y Evolución de la Administración Pública de Nuevo León*. Fondo Editorial de Nuevo León.
- Parra, F. (2018). Tribunal Constitucional de México, ¿el "Supremo Poder" que creará AMLO?. *Hechos y Derechos*, 0. <https://revistas.juridicas.unam.mx/index.php/hechos-y-derechos/article/view/12723/14242>
- Peralta, D. (2012). La autonomía Municipal: su defensa ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación. *Revista Jurídica Jalisciense*, 47.
- Pérez, A. (2003). Pugna de poderes y crisis de gobernabilidad. ¿hacia un nuevo presidencialismo?. *Latin American Research Review*, 38 (3).
- Pérez, Y. (2003). Principales características de la Descentralización en Cuba. <https://www.cepal.org/ilpes/noticias/paginas/6/13526/YamilePerez.pdf>
- Pascaud, H. (1877). *De l'organisation communale et municipale en Europe, aux Etats-Unis et en France*.
- Penalva, A. (2001). Autonomía Municipal no contexto federativo brasileiro. *Revista paranaense de desenvolvimento*. Curitiba, 120.
- Pierre, J. (2000). *Introduction: Understanding Governance*. Debating Governance. Authority, Steering, and Democracy. Oxford University Press.
- Pierre, J., y Peters, G. (2000). *Governance, Politics and the State*. Macmillan. Basingstoke.
- Prats, J. (2001). Gobernabilidad democrática para el desarrollo humano. Marco conceptual y analítico. *Instituciones y desarrollo*, 10.
- Presidencia de la República de Costa Rica. (2019). *Transparencia institucional*. <https://presidencia.go.cr/>
- Quevedo, B. (2013). *Para entender el federalismo fiscal mexicano*. Centro de Investigación Económica y Presupuestaria. <https://ciep.mx/para-entender-el-federalismo-fiscal-mexicano/>
- Quiroz, E. (2002). *Lecciones de Derecho Constitucional*. Porrúa.
- Quintana, C. (2008). *Derecho Municipal*. Porrúa.

- Rabell, E. (2010). El camino a la diversidad Municipal. *Cuestiones Constitucionales*, 24.
- Rendón, T. (2005). *Derecho municipal*. Porrúa.
- Rivera, A. (2016). Eudaimonía y las esferas política y ética en Aristóteles: ¿es posible pensar el bien humano con independencia de un ámbito político?. *Revista Filosofía UIS*, 15 (2).
- Rives, R. (2013). *Génesis y Evolución del Federalismo en México*. Administración Pública en México AC.
- Robles, R. (2005). *La función legislativa del Municipio*. Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM. <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/4/1736/26.pdf>
- Robles, R. (1987). *El Municipio*. Porrúa.
- Rodríguez, V. (2011). La gobernabilidad: el debate de un concepto cambiante. *Más poder local*, 7.
- Romano, S. (1963). *El ordenamiento jurídico*. Instituto de Estudios Políticos.
- Rosales, M. (2009). Descentralización del Estado, crisis económica mundial y oportunidades locales en América Latina. *Polis*, 22. <http://journals.openedition.org/polis/2649>
- Rosen, J., y Zepeda, R. (2015). La guerra contra el narcotráfico en México: una guerra perdida. *Reflexiones*, 94(1),153-168.
- Rubio, Á. (1957). Proyecto de Mínimos Estadísticos de Geografía Urbana para el Censo Continental de 1960. *Instituto Panamericano de Geografía e Historia*.
- Ruiz, J. (1990). *Estudios de derecho políticos de estados y municipios*. Porrúa.
- Saucedo, J. (1997). *Hacia un federalismo fiscal. La reforma del sistema de asignación de participaciones federales a los estados*. Instituto Nacional de Administración Pública. Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM. <https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv/detalle-libro/1202-hacia-el-federalismo-fiscal-la-reforma-del-sistema-de-asignacion-de-participaciones-federales-de-los-estados>
- Sánchez, H. (2014). *El federalismo como forma de organización del Estado*. Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM. <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/8/3710/17.pdf>

Schedler, A. (2016). *La política de la incertidumbre en los regímenes electorales autoritarios*. Fondo de Cultura Económica.

Schultze, R. (2014). *El federalismo. Fundamentos, teoría e ideas políticas*. UNAM.
<https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv/detalle-libro/3710-fundamentos-teoria-e-ideas-politicas>

Schmitt, C. (1958). *Freiheitsrechte und Institutionelle Garanden der Reichsverfassung*.

Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación (SAGARPA), et al. (2004). *Guía para el Buen Gobierno Municipal. Introducción al Gobierno y Administración Municipal*. Instituto Nacional para el Federalismo y el Desarrollo Municipal.
http://www.inafed.gob.mx/work/models/inafed/Resource/336/1/images/TOMO_4_las_finanzas_Municipales.pdf

Secretaría de Finanzas y Tesorería General del Estado. (2019). *Responsabilidades*. Gobierno de Nuevo León. <http://www.nl.gob.mx/tesoreria>

Secretaría de Gobernación. (2019). *Servicios de capacitación*. Instituto Nacional para el Federalismo y el Desarrollo Municipal.
<https://www.gob.mx/inafed/documentos/catalogo-la-oferta-de-capacitacion-del-inafed>

Secretaría de Gobernación. *Decreto por el que se aprueba la Estrategia Nacional de Seguridad Pública del Gobierno de la República* DOF 16/05/2019. Diario Oficial de la Federación.
https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5560463&fecha=16/05/2019

Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP). (2019). *Cuenta pública*.
<https://www.cuentapublica.hacienda.gob.mx/>

Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP). (2014). *Aportaciones Federales*.
<http://hacienda.gob.mx/ApartadosHaciendaParaTodos/aportaciones/33/aportaciones.html>

Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP). (2019). *Presupuesto de Egresos de la Federación. Ramo 23 Provisiones Salariales y Económicas*.
https://www.pef.hacienda.gob.mx/work/models/PEF2018/docs/23/r23_ep.pdf

Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP). (2019). *Presupuesto de Egresos de la Federación. Ramo 28 Participaciones a Entidades Federativas y Municipios*.

https://www.pef.hacienda.gob.mx/work/models/PEF2019/docs/28/r28_ep.pdf

Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP). (2019). *Presupuesto de Egresos de la Federación. Ramo 33 Aportaciones a Entidades Federativas y Municipios*.

https://www.pef.hacienda.gob.mx/work/models/PEF2019/docs/33/r33_ep.pdf

Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP). (2019). *ACUERDO por el que se da a conocer el calendario mensual del pronóstico de los ingresos contenidos en el artículo 1o. de la Ley de Ingresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal de 2019 y la metodología utilizada para realizar dicho pronóstico DOF 21/01/2019*. Diario Oficial de la Federación. https://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5548474&fecha=21/01/2019

Secretaria de Gobernación. (2019). *Lineamientos de Operación del Fondo Regional para el Ejercicio Fiscal 2019*. Diario Oficial de la Federación. https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5551139&fecha=26/02/2019

Secretaria de Gobernación. (2019). *Lineamientos para el otorgamiento del subsidio para el fortalecimiento del desempeño en materia de seguridad pública a los Municipios y demarcaciones territoriales de la Ciudad de México y, en su caso, a las Entidades Federativas que ejerzan de manera directa o coordinada la función para el ejercicio fiscal 2019*. Diario Oficial de la Federación. https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5550497&fecha=15/02/2019

Secretaria de Gobernación. (2019). *Programa de Fortalecimiento para la Seguridad (FORTASEG)*. <https://www.gob.mx/sesnsp/acciones-y-programas/programa-de-fortalecimiento-para-la-seguridad-fortaseg>

Secretaría de Gobernación. (1985). *El Municipio Mexicano*. Centro Nacional de Estudios Municipales.

Secretaria de Gobernación. (2012). *Autonomía financiera Municipal*. Instituto Nacional para el Federalismo y el Desarrollo Municipal. http://www.inafed.gob.mx/work/siha_2015/5/au_fin-mun_kikin.pdf

Secretaria de Programación y Presupuestación. (1985). *Programa de Modernización Administrativa Pública Federal*.

Serra, A. (2002). *Derecho Administrativo*. Porrúa.

Serra, A. (1981). Derecho administrativo. Porrúa.

Semáforo Delictivo. (2019). Semáforo Delictivo Nacional.
<http://www.semaforo.mx/content/semaforo-delictivo-nacional-0>

Sistema de Información Legislativa (SIL). (2019). *Acto legislativo*.
<http://sil.gobernacion.gob.mx/Glosario/definicionpop.php?ID=57>

Sistema de Información Legislativa (SIL). (2019). *Desaparición de los poderes estatales*. <http://sil.gobernacion.gob.mx/Glosario/definicionpop.php?ID=73>

Stern, K. (1988). *Das staatsrecht der bundesrepublik Deutschland (Derecho del Estado de la República Federal de Alemania)*. III(1), 782-791.

Stiglitz, J. (2000). *La economía del sector público*. Antoni Bosch.

Suárez, E. (2001). El buen gobierno. *Estudios políticos*, No. 26.

Suprema Corte de Justicia de la Nación. (2019). *¿Qué hace la Suprema Corte de Justicia de la Nación?*. Gobierno de México.
<https://www.scjn.gob.mx/conoce-la-corte/que-hace-la-scn>

Suprema Corte de Justicia de la Nación. (2005). *Municipios. Contenido y Alcance de su Facultad Reglamentaria*. Seminario Judicial de la Federación.
<https://sjf.scjn.gob.mx/sjfsist/Paginas/DetalleGeneralV2.aspx?id=176929&Clase=DetalleTesisBL>

Suprema Corte de Justicia de la Nación. (2001). *Controversias Constitucionales Publicadas en el Diario Oficial de la Federación a partir del año 1995*. Cámara de Diputados:
<http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/compila/controv.html>

Tamayo, M., y Carrillo, E. (2005). La formación de la agenda pública. *Foro Internacional*, XLV (4).

Tesorería Municipal del Municipio de Monterrey. (2019). *Transparencia y difusión de información financiera*. Gobierno de Monterrey.
http://www.monterrey.gob.mx/transparencia/PortalN/VIII_TransparenciaFinanciera4.html

The World Bank Institute. (2016). *Governance and anti-corruption*. worldbank.org

Tomassini, L. (1996). *Gobernabilidad y políticas públicas en América Latina*. Banco Interamericano de Desarrollo.

- Torres Estrada, Pedro. (2005). *La autonomía Municipal y su garantía constitucional directa de protección: estudio comparado de los supuestos español y mexicano*. Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM.
- Transparencia Internacional. (2018). *Corruption Perceptions Index 2018*. https://www.transparency.org/files/content/pages/CPI_2018_Executive_Summary_EN.pdf
- Transparencia Internacional. (2019). *Barómetro global de la corrupción de América Latina y el Caribe 2019, Opiniones y experiencias de los ciudadanos en materia de corrupción*. https://www.transparency.org/whatwedo/publication/gcb_latam_america_and_the_caribbean_2019_ES
- Tsebellis, G. (2006). *Jugadores con veto: cómo funcionan las instituciones políticas*. Fondo de Cultura Económica.
- United Nations Habitat (UN-Habitat). (2015). *Urban Governance Index (UGI) a Tool to measure progress in achieving good urban governance*. Global Campaign on Urban Governance.
- Uvalle, R. (2000). *Institucionalidad y profesionalización del servicio público en México. Retos y perspectivas*. UNAM.
- Valadés, D. (2005). *Consideraciones sobre gobernabilidad. Gobernabilidad y constitucionalismo en América Latina*. Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM.
- Valencia, S. (2017). *El municipio mexicano: génesis, evolución y perspectivas contemporáneas*. Secretaria de Gobernación, Secretaria de Cultura, Instituto Nacional de Estudios Históricos de las Revoluciones de México.
- Vargas, J. (2005). *Hacia un nuevo diseño de gobernabilidad glocal postnacional. Democracia: límites y perspectivas*. *Polis*. 10.
- Verdugo, M., y Beltrán, A. (2017). *Ciudades, desarrollo urbano y autonomía financiera. Dilemas para la gobernanza local en México*. Universidad Autónoma de Sinaloa.
- Viesca, J. (1988). *El Federalismo mexicano*. Instituto Nacional de Administración Pública.
- Watts, R. (2001). *Modelos de reparto federal de poderes*. *Revista internacional de ciencias sociales*, 167, 17-32.

Zapata, E. (2001). *Cooperación franco-mexicana para la profesionalización de servidores públicos locales: Experiencia y perspectiva*. Embajada de Francia en México.

Zapata, J. (2014). La teoría del Estado fallido: entre aproximaciones y disensos. *Revista de Relaciones Internacionales. Estrategia y Seguridad*, 9 (1).

Zavala, S. (1967). *El mundo americano en la época colonial*. Porrúa

Ziccardi, A. (2003). El federalismo y las regiones: una perspectiva municipal. *Gestión y Política Pública*, XII (2).

Anexos

Anexo 1 Formato de solicitud

Formato de solicitud a Instituto de Transparencia para conocimiento de los ingresos, egresos y ejercicios de los ramos 23, 28 y 33 del Municipio de Monterrey.

Monterrey, Nuevo León, octubre 2019

A quien corresponda,

Por medio de la presente el C. **RODOLFO MÉXICO VILLARREAL RITCHIE** solicita el acceso a la información sobre los ingresos, egresos y ejercicios de los ramos 23, 28 y 33 en el Municipio de Monterrey y su área Metropolitana durante el período del Alcalde, el Lic. Adrián Garza de los Santos (2015-2019), en base al artículo 8 Constitucional y 132 de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública.

Dicha información en referencia a:

- Ingresos del Municipio de Monterrey en el período de 2015 a 2019 en referencia al ramo 23, 28, 33 y del FORTASEG.
- Egresos del Municipio de Monterrey en el período de 2015 a 2019 en referencia al ramo 23, 28, 33 y del FORTASEG.
- ¿En qué y cómo fue el manejo de los ingresos y egresos del Municipio de Monterrey en el período de 2015 a 2019?
- ¿Cuáles son los impuestos con los que el Municipio es autónomo?

- ¿Cuáles son los proyectos con los que el gobierno Municipal, sea o no de iniciativa privada, trabaja para lograr un mejor Municipio 2015-2019?
- ¿El presupuesto destinado al FORTASEG se utilizó en su totalidad durante el período de 2015-2019? Si no, ¿cuáles fueron las causas por las que no se utilizó?

Esto con la finalidad de analizar y proponer iniciativas para mejora de la gobernabilidad en el aspecto financiero del Municipio anteriormente mencionado.

Agradezco su atención y quedo al tanto de su respuesta,

Anexo 2 Solicitud

A continuación, se presenta la solicitud digital de la información pertinente al ANEXO 1.

FIGURA 1. PORTAL DE TRANSPARENCIA

BUSCAR

LIMPIAR

Mostrando 1 de 8 solicitudes

● En tiempo

● En alerta

● Fuera de tiempo

● Acceso a la información

● Datos personales

| Tiempo | Tipo | Folio | Estado o Federación | Institución | Fecha de recepción oficial | Fecha límite de entrega | Detalles de la solicitud | Interponer queja | Aviso de notificación |
|--------|------|----------|---------------------|------------------------------------------------------------------------------|----------------------------|-------------------------|--------------------------------------------------------------------|------------------|-----------------------|
| ● | ● | 01398819 | Nuevo León | Monterrey - Tesorería Municipal | 21/10/2019 | | Monterrey, Nuevo León, octubre 2019 A quien corresponda, Por me... | | |
| ● | ● | 01398719 | Nuevo León | Secretaría Ejecutiva del Sistema Estatal Anticorrupción | 21/10/2019 | | Monterrey, Nuevo León, octubre 2019 A quien corresponda, Por me... | | |
| ● | ● | 01398619 | Nuevo León | Secretaría de Administración | 21/10/2019 | | Monterrey, Nuevo León, octubre 2019 A quien corresponda, Por me... | | |
| ● | ● | 01398519 | Nuevo León | Congreso del Estado de Nuevo León | 21/10/2019 | | Monterrey, Nuevo León, octubre 2019 A quien corresponda, Por me... | | |
| ● | ● | 01398419 | Nuevo León | Secretaría de Finanzas y Tesorería General del Estado.(DGC) | 21/10/2019 | | Monterrey, Nuevo León, octubre 2019 A quien corresponda, Por me... | | |
| ● | ● | 01398319 | Nuevo León | Monterrey - Contraloría Municipal | 21/10/2019 | | Monterrey, Nuevo León, octubre 2019 A quien corresponda, Por me... | | |
| ● | ● | 01398219 | Nuevo León | Monterrey - Presidente Municipal | 21/10/2019 | | Monterrey, Nuevo León, octubre 2019 A quien corresponda, Por me... | | |
| ● | ● | 01398119 | Nuevo León | Comisión de Transparencia y Acceso a la Información del Estado de Nuevo León | 21/10/2019 | | Monterrey, Nuevo León, octubre 2019 A quien corresponda, Por me... | | |

< 1 - >

FIGURA 2. PORTAL DE TRANSPARENCIA

Se han creado las siguientes solicitudes de información.

| Acuse | Folio | Estado o Federación |
|-------|----------|---------------------|
| S | 01398219 | Nuevo León |
| S | 01398119 | Nuevo León |
| S | 01398519 | Nuevo León |
| S | 01398319 | Nuevo León |
| S | 01398419 | Nuevo León |
| S | 01398619 | Nuevo León |
| S | 01398719 | Nuevo León |
| S | 01398819 | Nuevo León |

Anexo 3 Guía de entrevista

Entrevista a realizar como fundamento de la coordinación entre el Estado, Federación y Municipio con la finalidad de conocer aspectos que inciden en una plena gobernabilidad, poniendo sobre la mesa la importancia del Municipio en referencia a la autonomía financiera. Dado ello, se busca que la entrevista sea dirigida a la Tesorería Municipal, que es la dependencia encargada de la recaudación de los ingresos Municipales y de las erogaciones que deba hacer el Municipio conforme a los presupuestos aprobados por el Ayuntamiento con apego al Plan Municipal de Desarrollo.

Por ello, se prosiguen a las siguientes preguntas con fundamento legal en la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental cuyo artículo primero menciona:

Artículo 1. La presente Ley es de orden público y tiene por objeto proveer lo necesario en el ámbito federal, para garantizar el derecho de acceso a la Información Pública en posesión de cualquier autoridad, Entidad, órgano y organismo de los poderes Legislativo, Ejecutivo y Judicial, órganos autónomos, partidos políticos, fideicomisos y fondos públicos, así como de cualquier persona física, moral o sindicato que reciba y ejerza recursos públicos federales o realice actos de autoridad, en los términos previstos por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública.

Esperando con certeza la información obtenida:

1. ¿Qué sucede con los recursos del ramo 28 y 33 que no se utilizan?

2. ¿Cómo se aplican los recursos cuando estos no son suficientes para sufragar las necesidades del Municipio?
3. ¿Cuál es el porcentaje de ingresos que el Estado de Nuevo León y Municipio de Monterrey reciben de la Federación? Esto en base a las fórmulas de distribución de ingresos de la coordinación fiscal.
4. Además del predial y de las multas ¿el Municipio cuenta con otros tipos de recursos propios? Y ¿de qué manera se aplican?
5. ¿De qué manera el Municipio de Monterrey ha negociado la renovación o rediseño de las fórmulas de distribución de ingresos de la Coordinación fiscal para mejora de este?
6. ¿De qué manera se puede exigir a la Federación, la implementación de una verdadera autonomía financiera Municipal?
7. ¿Qué es lo que le falta a Monterrey para ser uno de los Municipios pilotos de la eficiente y eficaz gobernabilidad en el aspecto financiero?
8. ¿El uso de los recursos provenientes de la Federación son utilizados de una manera eficiente? ¿Han existido prácticas corruptas?
9. ¿De qué manera puede comprenderse que la línea 3 del metro no se haya terminado? ¿Existe un estimado de tiempo y recurso para finalizar la obra?
10. Cada uno de los proyectos que son aprobados, ¿han pasado por un análisis crítico? ¿quién los supervisa y de qué manera se obtienen los recursos?

11. Considerando que el Distrito Tec es un proyecto de participación ciudadana y puede entenderse como una Asociación Público Privada APP ¿qué otros proyectos en Monterrey existen como APP?
12. ¿De qué manera el Municipio de Monterrey colabora con los otros Municipios que conforman la Zona Metropolitana de Monterrey? ¿Cuáles son los proyectos en conjunto?
13. Para resolver la deficiencia de recursos económicos con los que cuenta el Municipio de Monterrey ¿considera usted posible que se deba cambiar la Constitución para resolver esta problemática del federalismo fiscal en México debido a que la Constitución es centralista?
14. ¿Cuáles son las principales causas de la carencia de una autonomía financiera Municipal?
15. Además del área financiera, ¿qué área considera realmente importante para el ejercicio de una buena gobernabilidad?
16. ¿De qué manera se calcula el PIB del Municipio de Monterrey?
17. ¿Cuáles son los beneficios del endeudamiento del Municipio de Monterrey? ¿en qué proyectos se invierten estos recursos?
18. En la búsqueda de información se han entrados datos financieros que no están claros para el entendimiento, ¿existen acciones que se están haciendo para fortalecer esta área?
19. ¿A qué se debe que los recursos del FORTASEG están disminuyendo? ¿Esto es causa de la cuarta transformación?

20. ¿Qué artículos de la Constitución deben ser modificados o reformados e incluso erradicados para el funcionamiento eficiente y eficaz de la autonomía financiera Municipal?
21. ¿Qué artículos de la Ley de Coordinación Fiscal deben ser modificados o reformados e incluso erradicados para el funcionamiento eficiente y eficaz de la autonomía financiera Municipal?
22. ¿Qué acciones deben de tomarse en el sistema de coordinación fiscal para el funcionamiento eficiente y eficaz de la autonomía financiera Municipal?
23. ¿Qué es lo mejor para México en referencia a la autonomía financiera Municipal, un gobierno centralista, descentralista o mixto?
24. ¿De qué manera puede entenderse el presupuesto 2020 para México y cómo este afecta la autonomía financiera del Municipio?
25. ¿Cuál es el principal motivo que ha mantenido a los Municipios en el aspecto de autonomía financiera aislados de su deber ser?

Muchas gracias por su aportación. Juntos trabajando por la generación de bienestar en los ciudadanos del Municipio de Monterrey.

Anexo 4 Respuesta Tesorería Municipal

Estimado solicitante, en relación con su solicitud, se ha dictado un **Acuerdo** que establece textualmente lo siguiente:

“En la Ciudad de Monterrey, Nuevo León, a 28 de octubre de 2019.

VISTA: La solicitud de información pública presentada el día 21 de octubre de 2019 a las 19:10 horas, y teniéndose por recibida legalmente el día 22 de octubre de 2019, registrada bajo el número de folio 01398819; presentada en el **Sistema de Infomex Nuevo León, vinculado a la Plataforma Nacional de Transparencia**, habilitado por la Comisión de Transparencia y Acceso a la información del Estado ante la Tesorería Municipal del Municipio de Monterrey, y;

CONSIDERANDO

PRIMERO. Acceso a información. Que la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Nuevo León, en lo sucesivo Ley de Transparencia, establece en esencia, en su artículo 4 que el derecho humano de acceso a la información comprende solicitar, investigar, difundir, buscar y recibir información, y que toda la información en posesión de los sujetos obligados, salvo la confidencial y la clasificada temporalmente como reservada, es pública y accesible a cualquier persona en los términos y condiciones que se establezcan en esta Ley, la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública y tratados internacionales; no pudiendo negarse el acceso a la información estableciendo causales distintas a las señaladas en esta Ley.

SEGUNDO. Marco de competencia del sujeto obligado. Que de conformidad con los artículos 88, 89 92 fracción II, 99 y 100 de la Ley de Gobierno Municipal del Estado de Nuevo León y artículos 16 fracción II, 29, 30, 31, 32, 33 34, 35, 36 y 37

del Reglamento de la Administración Pública Municipal de Monterrey, la Tesorería Municipal es la dependencia encargada de la recaudación de los ingresos Municipales y de las erogaciones que deba hacer el Municipio.

TERCERO. Días y horarios hábiles. Que en los artículos 3 fracción XVII y 151 de la Ley de Transparencia, la Ley Federal del Trabajo, la Ley del Servicio Civil del Estado, el Convenio Laboral, el último párrafo del Artículo Cuadragésimo Noveno de los Lineamientos para la implementación y operación de la Plataforma Nacional de Transparencia, así como la configuración que la Comisión de Transparencia y Acceso a la Información ha realizado en el Sistema Infomex Nuevo León ligado a la Plataforma en cita, se establecen los días y horarios hábiles para la recepción y trámite de solicitudes de acceso a la información pública y datos personales, los cuales se reconocen en el Acuerdo del Contralor Municipal de Monterrey publicado en el Periódico Oficial del Estado de Nuevo León el 19 de diciembre de 2018, conforme a lo siguiente: Se reconoce que las solicitudes presentadas después de las 15:00 horas, se entenderán recibidas el día hábil inmediato siguiente, y que son inhábiles para el cómputo de los plazos respectivos los que corresponden al período vacacional de invierno 2018, que comprende los días del 17 de diciembre de 2018 al 4 de enero de 2019; el período vacacional de primavera 2019, que comprende del 11 al 26 de abril de 2019; también son días inhábiles, reconocidos en los dispositivos normativos citados en Considerandos anteriores: los sábados y domingos, el 1o. de enero, el primer lunes de febrero en conmemoración del 5 de febrero, el tercer lunes de marzo en conmemoración del 21 de marzo, el 1o. de mayo, el 05 de mayo, el 10 de mayo, el 16 de septiembre, el 12 de octubre, el 02 de noviembre, el tercer lunes de noviembre en conmemoración del 20 de noviembre, el 1o. de diciembre de cada seis años cuando corresponda a la transmisión del Poder Ejecutivo Federal, el 17 de diciembre, y 25 de diciembre, que incluyen los otorgados al personal sindicalizado. En caso de que algún sujeto obligado de la administración pública Municipal reciba solicitudes de información dentro del

período señalado, el término legal comenzará a correr a partir del día hábil inmediato siguiente, de acuerdo al artículo 151 de la Ley de Transparencia.

Por tanto, la presente solicitud se tiene por recibida legalmente el día 22 de octubre del año 2019 al haberse presentado a las 19:10 horas del día 21 de octubre de 2019, esto es, generado en horario inhábil en términos de los dispositivos en cita.

CUARTO. Solicitud. Que la persona solicitante, en la modalidad Electrónica a través del sistema de solicitudes de acceso la información de la PNT, requiere textualmente la siguiente información: ***“Monterrey, Nuevo León, octubre 2019***
A quien corresponda,

Por medio de la presente se solicita el acceso a la información sobre los ingresos, egresos y ejercicios de los ramos 23, 28 y 33 en el Municipio de Monterrey y su área Metropolitana durante el período del Alcalde, el Lic. Adrián Garza de los Santos (2015-2019), en base al artículo 8vo, 132, y 1ro de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública.

Dicha información en referencia a:

-Ingresos del Municipio de Monterrey en el periodo de 2015 a 2019 en referencia al ramo 23, 28, 33 y del FORTASEG.

-Egresos del Municipio de Monterrey en el periodo de 2015 a 2019 en referencia al ramo 23, 28, 33 y del FORTASEG.

-¿En qué y cómo fue el manejo de los ingresos y egresos del Municipio de Monterrey en el periodo de 2015 a 2019?

-¿Cuáles son los impuestos con los que el Municipio es autónomo?

-¿Cuáles son los proyectos con los que el gobierno Municipal, sea o no de iniciativa privada, trabaja para lograr un mejor Municipio 2015-2019?

- ¿El presupuesto destinado al FORTASEG se utilizado en su totalidad durante el periodo de 2015-2019? Si no,
- ¿cuáles fueron las causas por las que no se utilizó?”.

QUINTO. Análisis jurídico. Que los artículos 3 fracción XXX, 155 y 161 de la Ley de Transparencia, en síntesis prevén que por información se entiende los datos contenidos en los documentos que los sujetos obligados generan, obtienen, adquieren, transforman o conservan por cualquier título o aquella que por disposición legal deban generar y que cuando la información requerida por el solicitante ya esté disponible al público en medios impresos, tales como libros, compendios, trípticos, registros públicos, en formatos electrónicos disponibles en Internet o en cualquier otro medio, se le hará saber por el medio requerido por el solicitante la fuente, lugar y forma en que puede consultar, reproducir o adquirir dicha información en un plazo no mayor a cinco días; sin embargo, en caso de que la información solicitada no se refiera a alguna de sus facultades, competencias o funciones, el sujeto obligado deberá demostrarlo, y cuando la incompetencia sea notoria, dentro del ámbito de su aplicación, sólo deberán comunicarlo a la persona solicitante, dentro de los tres días posteriores a la recepción de la solicitud y, en caso de poderlo determinar, indicarle el o los sujetos obligados competentes.

Por lo anterior, se hace de su conocimiento que la información referente a los puntos:

- Ingresos del Municipio de Monterrey en el periodo de 2015 a 2019 en referencia al ramo 23, 28, 33 y del FORTASEG.
- Egresos del Municipio de Monterrey en el periodo de 2015 a 2019 en referencia al ramo 23, 28, 33 y del FORTASEG.
- ¿En qué y cómo fue el manejo de los ingresos y egresos del Municipio de Monterrey en el periodo de 2015 a 2019?

-¿Cuáles son los impuestos con los que el Municipio es autónomo?

Es información pública y se encuentra disponible en internet, pudiendo consultarla en las ligas:

| Ejercicio fiscal | Liga de la cuenta Pública / Avance de Gestión Financiera |
|------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| 2019 | http://www.monterrey.gob.mx/pdf/tesoreria/2019/Avance%20de%20Gesti%C3%B3n%20Financiera%20T%202019.pdf |
| 2018 | http://www.monterrey.gob.mx/pdf/dictámenes_cabildo/2018/2018%20Cuenta%20P%C3%BAblica.pdf |
| 2017 | http://www.monterrey.gob.mx/pdf/dictámenes_cabildo/2017/Cuenta%20P%C3%BAblica%202017.pdf |
| 2016 | http://www.monterrey.gob.mx/pdf/dictámenes_cabildo/2016/3/Cuenta_Publica_2016.pdf |
| 2015 | http://www.monterrey.gob.mx/pdf/tesoreria/cuenta_publica/Cuenta%20Publica%20%202015%20Municipio%20de%20la%20Ciudad%20de%20Monterrey.pdf |

En cuanto a su solicitud de información referente a:

-¿Cuáles son los proyectos con los que el gobierno Municipal, sea o no de iniciativa privada, trabaja para lograr un mejor Municipio 2015-2019?

Dicha información se puede consultar en el Plan Municipal de Desarrollo, toda vez que constituye el instrumento rector de la planeación Municipal en el cual se integran las políticas públicas que llevará a cabo el Ayuntamiento en el periodo comprendido entre abril de 2019 y septiembre de 2021, según las demandas ciudadanas y de acuerdo a los recursos humanos, materiales y financieros con los que el gobierno Municipal cuenta.

Los Planes Municipales de Desarrollo 2015 – 2018 y 2019 – 2021 se puede consultar en internet en las ligas:

| Ejercicio fiscal | Liga para consulta de la información |
|---------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Plan Municipal de Desarrollo 2019 - 2021 | https://nam11.safelinks.protection.outlook.com/?url=http%3A%2F%2Fwww.monterrey.gob.mx%2Fpdf%2Fportaln%2F2018%2FIndicadores%2FPMD%25202019-2021.docx&data=02%7C01%7C%7Ca907957d625b4a68776508d7570abdb%7C84df9e7fe9f640afb435aaaaaaaaaaaa%7C1%7C0%7C637073575961334530&sdata=WZ%2Bn%2FMgbUXDmxq54rrl4zcZxWYVH8Up%2BLrtmlc3mCcs%3D&reserved=0 |
| Plan Municipal de Desarrollo 2015 - 2018 | https://nam11.safelinks.protection.outlook.com/?url=http%3A%2F%2Fportal.monterrey.gob.mx%2Ftransparencia%2FPlan%2520Municipal%2520de%2520Desarrollo-Final%25202015-2018.docx&data=02%7C01%7C%7Ca907957d625b4a68776508d7570abdb%7C84df9e7fe9f640afb435aaaaaaaaaaaa%7C1%7C0%7C637073575961334530&sdata=XfRPWQBeijQdwV%2FcZJ8Y9cn4gc6lSlcukGj50DsgZkM%3D&reserved=0 |

Ahora bien, en cuanto a su solicitud de información referente a:

-¿El presupuesto destinado al FORTASEG se utilizado en su totalidad durante el periodo de 2015-2019? Si no, -¿cuáles fueron las causas por las que no se utilizó?

Se observa que este sujeto es **notoriamente incompetente**, toda vez que la dependencia encargada de ejecutar los recursos de FORTASEG es la Secretaría de Seguridad Pública y Vialidad; es por ello que se le orienta para que realice su solicitud de información en la liga <http://nl.infomex.org.mx/> al sujeto obligado **Monterrey – Secretaría de Seguridad Pública y Vialidad**, toda vez que por la naturaleza jurídica de la información requerida, pudiera incidir dentro del ámbito de atribuciones de dicho sujeto obligado, según corresponda.

Asimismo, y si bien es cierto que el artículo 57 fracción II de la Ley de Transparencia, establece que en los casos de ampliación del plazo de respuesta, clasificación de la información y declaración de inexistencia o de incompetencia, se requiere de la confirmación del Comité de Transparencia, dicha hipótesis legal no resulta aplicable para el caso de la notoria incompetencia, toda vez que de conformidad con el diverso artículo 161 de la Ley de Transparencia, se está ante un nuevo supuesto, cuya determinación compete directamente a la Unidad de Transparencia, no así al Comité, y que adicionalmente, debe responderse en un plazo menor al plazo ordinario de 10 días que señala la Ley, esto es, en un plazo acotado de 3 días. El artículo 161 en cita establece textualmente lo siguiente: “Cuando las Unidades de Transparencia determinen la notoria incompetencia por parte de los sujetos obligados, dentro del ámbito de su aplicación, para atender la solicitud de acceso a la información, deberán comunicarlo al solicitante, dentro de los tres días posteriores a la recepción de la solicitud y, en caso de poderlo determinar, señalar al solicitante el o los sujetos obligados competentes. Si los sujetos obligados son competentes para atender parcialmente la solicitud de acceso a la información, deberá dar respuesta respecto de dicha parte. Respecto de la información sobre la cual es incompetente se procederá conforme lo señala el párrafo anterior.” Por tanto, tratándose en este caso de **notoria incompetencia**, no es necesaria la intervención del Comité de Transparencia.

Por lo anteriormente expuesto y fundado, se emite el siguiente:

A C U E R D O

PRIMERO. Resulta procedente admitir a trámite la solicitud de acceso a la información que se analiza.

SEGUNDO. Comuníquese a la persona solicitante que conforme a los razonamientos lógico jurídicos expresados en el apartado de Considerandos del

presente Acuerdo, resulta procedente notificarle que su solicitud de información se resuelve en los términos señalados en el Considerando Quinto del presente instrumento.

TERCERO. Comuníquese a la persona solicitante que de conformidad con los artículos 167 al 171 de la Ley de Transparencia, podrá interponer, por sí mismo o a través de su representante, dentro de los quince días siguientes a la fecha de la notificación de la presente respuesta, o del vencimiento del plazo para su notificación, recurso de revisión ante la Comisión de Transparencia y Acceso a la Información del Estado de Nuevo León, en sus oficinas ubicadas en Ave. Constitución número 1462-1, Edificio Maldonado, Centro, Monterrey, o bien por vía electrónica por medio del Sistema Infomex Nuevo León ligado a la Plataforma Nacional de Transparencia en la liga: <http://nl.infomex.org.mx/> o directamente a través de esta última en caso de que se haya presentado en la misma. También podrá interponerlo en las oficinas de la Unidad de Transparencia de este sujeto obligado, ubicadas en Palacio Municipal de Monterrey, tercer piso, Zaragoza Ote. S/N. Col. Centro, CP 64000, Monterrey, Nuevo León, o bien puede enviarlo digitalizado al correo electrónico transparencia.tesoreria@monterrey.gob.mx.

CUARTO. Al quedar firme el presente Acuerdo, debe darse de baja y archivers como asunto totalmente concluido el expediente formado con motivo de la solicitud de acceso a la información pública que se responde mediante el mismo.

NOTIFÍQUESE. En el medio autorizado por la persona solicitante o, en su defecto, en la tabla de avisos de esta Unidad. Así, de conformidad con los artículos 3 fracción XX, 146 a 165 y demás relativos de la Ley de Transparencia, 99 y 100 de la Ley de Gobierno Municipal del Estado de Nuevo León, 11 párrafo segundo del Reglamento de la Administración Pública del Municipio de Monterrey y el Acuerdo delegatorio de

facultades del 28-veintiocho de diciembre de 2016-dos mil dieciséis para recibir, tramitar y contestar solicitudes de acceso a la información presentadas ante este sujeto obligado lo acuerda y firma el suscrito Titular de la Unidad de Transparencia de la Tesorería Municipal de Monterrey, C. Luis Felipe Bernal Rodríguez.(RÚBRICA)

Sin otro particular reciba un cordial saludo.

RÚBRICA

C. LUIS FELIPE BERNAL RODRIGUEZ

Titular de la Unidad de Transparencia de la
Tesorería Municipal de Monterrey

Anexo 5 Respuesta Secretaría de Finanzas y Tesorería General del Estado

Oficio.-PF-UT-8508/2019

Asunto.- Se contesta solicitud.

Estimado Solicitante:

En relación a su atenta solicitud con número de folio 01398419 recibida en fecha 21 de octubre de 2019, en esta Secretaría de Finanzas y Tesorería General del Estado, mediante la cual solicita: *“...Por medio de la presente se solicita el acceso a la información sobre los ingresos, egresos y ejercicios de los ramos 23, 28 y 33 en el Municipio de Monterrey y su área Metropolitana durante el periodo del Alcalde, el Lic. Adrián Garza de los Santos (2015-2019), en base al artículo 8to, 132, y 1ro de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública. Dicha información en referencia a -Ingresos del Municipio de Monterrey en el periodo de 2015 a 2019 en referencia al ramo 23, 28, 33 y del FORTASEG. -Egresos del Municipio de Monterrey en el periodo de 2015 a 2019 en referencia al ramo 23, 28, 33 y del FORTASEG. -¿En qué y cómo fue el manejo de los ingresos y egresos del Municipio de Monterrey en el periodo de 2015 a 2019? -¿Cuáles son los impuestos con los que el Municipio es autónomo? -¿Cuáles son los proyectos con los que el gobierno Municipal, sea o no de iniciativa privada, trabaja para lograr un mejor Municipio 2015-2019? -¿El presupuesto destinado al FORTASEG se utilizado en su totalidad durante el periodo de 2015-2019? Si no, -¿cuáles fueron las causas por las que no se utilizó?...”*; con fundamento en los artículos 1º, 18, fracción III y 21 de la Ley Orgánica de la Administración Pública para el Estado de Nuevo León; Sexto Transitorio del Decreto 099 que reforma, adiciona y deroga diversos artículos de la Ley Orgánica de la Administración Pública para el Estado de Nuevo León, publicado el 6 de abril de 2016 en el Periódico Oficial del Estado de Nuevo León; 1º, 2º, 3º, fracción III, 20 del Reglamento Interior de la Secretaría de Finanzas y Tesorería General del Estado y 1º, 3º, 58 y 60 de la Ley de Transparencia y Acceso a la

Información Pública del Estado de Nuevo León, y conforme al Acuerdo de fecha 13 de octubre de 2016, emitido por el Secretario de Finanzas y Tesorero General del Estado, me permito informarle lo siguiente:

En razón de que las Unidades de Transparencia deberán de garantizar que las solicitudes se turnen a todas las áreas competentes que cuenten con la información o deban tenerla de acuerdo a sus facultades, competencias y funciones, con el objeto de que realicen una búsqueda exhaustiva y razonable de la información solicitada, y atendiendo el principio de máxima publicidad, conforme a lo señalado dentro del artículo 156 de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Nuevo León, la Dirección de Atención a Municipios y Organismos Paraestatales de la Subsecretaría de Egresos de esta Secretaría de Finanzas y Tesorería General del Estado, comunica que respecto a *ingresos del Municipio de Monterrey en el periodo de 2015 a 2019 en referencia al ramo 23, 28, 33 y del FORTASEG*, dicha información se encuentra publicada en la siguiente liga:

<http://www.nl.gob.mx/transparencia/dependencia>

Ingresando a dicho hipervínculo deberá seleccionar la opción por dependencia, a lo cual deberá seleccionar a esta Secretaría de Finanzas y Tesorería General del Estado, al entrar en la liga de dicha dependencia, elegir en el menú de Recursos a Municipios la opción de participaciones federales del ramo 28, participaciones estatales, aportaciones federales del ramo 33, aportaciones estatales y recursos a Municipios del ramo 23; misma que se desplegara una página en donde podrán encontrar la información solicitada.

Respecto al ramo 23 y Fortalecimiento para la Seguridad (FORTASEG), se anexa la información en los siguientes recuadros:

| FORTASEG | |
|-----------|------------------|
| EJERCICIO | MONTO |
| 2015 | N/A |
| 2016 | \$ 45,747,829.50 |
| 2017 | \$ 37,437,439.00 |
| 2018 | \$ 35,565,567.00 |
| 2019 | \$ 18,311,338.50 |

| FONDOS | EJERCICIO | | | | |
|----------------------------------|-------------------|------------------|------------------|------------------|------|
| | 2015 | 2016 | 2017 | 2018 | 2019 |
| FONDO DE CULTURA | \$ 29,950,000.00 | \$ - | \$ - | \$ - | \$ - |
| FONDO DE DEPORTE | \$ 131,060,000.00 | \$ - | \$ - | \$ - | \$ - |
| FOPADEM | \$ 29,500,000.00 | \$ - | \$ - | \$ - | \$ - |
| PROYECTOS DE DESARROLLO REGIONAL | \$ 49,724,720.00 | \$ 15,200,000.00 | \$ 53,633,811.00 | \$ - | \$ - |
| PROGRAMAS REGIONALES | \$ - | \$ 10,000,000.00 | \$ 40,000,000.00 | \$ 15,000,000.00 | \$ - |
| CONTINGENCIAS ECONOMICAS | \$ 36,500,000.00 | \$ - | \$ - | \$ - | \$ - |
| FORTALECE | \$ - | 105,000,000.00 | \$ 33,749,281.82 | \$ - | \$ - |
| FORTALECIMIENTO FINANCIERO | \$ - | 31,500,000.00 | \$ - | \$ - | \$ - |

Por otra parte, referente al resto de la información “...Egresos del Municipio de Monterrey en el periodo de 2015 a 2019 en referencia al ramo 23, 28, 33 y del FORTASEG. -¿En qué y cómo fue el manejo de los ingresos y egresos del Municipio de Monterrey en el periodo de 2015 a 2019? -¿Cuáles son los impuestos con los

que el Municipio es autónomo? -¿Cuáles son los proyectos con los que el gobierno Municipal, sea o no de iniciativa privada, trabaja para lograr un mejor Municipio 2015-2019? -¿El presupuesto destinado al FORTASEG se utilizado en su totalidad durante el periodo de 2015-2019? Si no, -¿cuáles fueron las causas por las que no se utilizó?...”, se le informa que con fundamento en lo dispuesto en los artículos 4º, 18 fracción III, 21, y demás relativos de la Ley Orgánica de la Administración Pública para el Estado de Nuevo León, en relación con los diversos 2, 3 y 7 de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Nuevo León, esta Secretaría no cuenta con la información solicitada, por esta razón se le orienta hacer su solicitud directamente al Municipio de Monterrey, Nuevo León, para que conforme a sus atribuciones resuelva su solicitud en los términos que legalmente proceda.

Asimismo, se le informa que de conformidad con el artículo 167 de Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Nuevo León, queda a salvo su derecho de interponer el recurso de revisión en contra de esta determinación, dentro de los quince días hábiles siguientes a la fecha de notificación de la respuesta, ante la Comisión de Transparencia y Acceso a la Información del Estado de Nuevo León o la Unidad de Transparencia, conforme a las prevenciones que estipula el Título Octavo, Capítulo Primero, de la Ley de Transparencia antes mencionada.

Sin otro particular, reitero a Usted las seguridades de mi consideración.

A T E N T A M E N T E

Monterrey, N. L., a 24 de octubre de 2019.

**EL C. RESPONSABLE DE LA UNIDAD DE TRANSPARENCIA
DE LA SECRETARÍA DE FINANZAS Y TESORERÍA GENERAL DEL ESTADO
ULISES CARLIN DE LA FUENTE**

UCF/AGCD

Anexo 6 Respuesta Contraloría Municipal de Monterrey

Estimado solicitante, en relación con su solicitud, se ha dictado un **Acuerdo** que en síntesis establece que, conforme a los razonamientos lógico jurídicos expresados en el apartado de Considerandos del presente Acuerdo, los cuales se tienen aquí por íntegramente reproducidos, resulta procedente notificarle que la Contraloría Municipal de Monterrey es **notoriamente incompetente** para responder a su requerimiento de información, al no contemplarse la misma dentro del marco de facultades, competencias o funciones de este sujeto obligado, citado en el Considerando SEGUNDO del Acuerdo, orientándole para que a través de la liga <https://nl.infomex.org.mx/>, presente su solicitud ante la Tesorería Municipal de Monterrey y la Secretaría de Seguridad Pública de Monterrey, quienes, de acuerdo a sus atribuciones conferidas en el Reglamento de la Administración Pública Municipal de Monterrey, constituyen a los sujetos obligados que podrían tener la información requerida:

“En la Ciudad de Monterrey, Nuevo León, a 22 de octubre de 2019.

VISTA. La solicitud de información pública presentada el 21 de octubre de 2019 a las 19:10 horas ante la Contraloría Municipal de Monterrey por vía electrónica a través del **Sistema Infomex Nuevo León, vinculado a la Plataforma Nacional de Transparencia**, habilitado por la Comisión de Transparencia y Acceso a la Información del Estado, y registrada bajo el número de folio **01398319**

CONSIDERANDO

PRIMERO. Acceso a información. Que la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Nuevo León, en lo sucesivo Ley de Transparencia, establece en esencia, en su artículo 4 que el derecho humano de acceso a la información comprende solicitar, investigar, difundir, buscar y recibir información, y que toda la información en posesión de los sujetos obligados, salvo la confidencial y la clasificada temporalmente como reservada, es pública y accesible a cualquier persona en los términos y condiciones que se establezcan en esta Ley, la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública y tratados internacionales; no pudiendo negarse el acceso a la información estableciendo causales distintas a las señaladas en esta Ley.

SEGUNDO. Marco de competencia del sujeto obligado. Que de conformidad con los artículos 92 fracción III, 101, 102, 103 y 104 de la Ley de Gobierno Municipal del Estado de Nuevo León, 16 fracción III, 38, 39 y 43 fracción XII del Reglamento de la Administración Pública Municipal de Monterrey; 1, 3 y 11 apartado B incisos I y II del Reglamento Interior de la Contraloría Municipal de Monterrey, este sujeto obligado tiene entre sus atribuciones, respecto de la Administración Pública Municipal de Monterrey, es la encargada del control interno, vigilancia, fiscalización, supervisión y evaluación de los elementos de la cuenta pública, para que la gestión pública Municipal se realice de una manera eficiente y con apego al Plan Municipal de Desarrollo, a los presupuestos y los programas, a la normatividad y a las leyes aplicables. También está a su cargo regular la organización y funcionamiento del Sistema Municipal Anticorrupción y dirigir la transparencia, el acceso a la información pública y la protección de datos personales de la Administración Pública Municipal y ParaMunicipal; recibir, tramitar y dar contestación a las solicitudes de acceso a la información que sean presentadas ante la Contraloría Municipal conforme a los procedimientos regulados en la Ley de la materia; entre otras.

TERCERO. Días y horarios hábiles. Que en los artículos 3 fracción XVII y 151 de la Ley de Transparencia, la Ley Federal del Trabajo, la Ley del Servicio Civil del Estado, el Convenio Laboral, el último párrafo del Artículo Cuadragésimo Noveno de los Lineamientos para la implementación y operación de la Plataforma Nacional de Transparencia, así como la configuración que la Comisión de Transparencia y Acceso a la Información ha realizado en el Sistema Infomex Nuevo León ligado a la Plataforma en cita, se establecen los días y horarios hábiles para la recepción y trámite de solicitudes de acceso a la información pública y datos personales, los cuales se reconocen en el Acuerdo del Contralor Municipal de Monterrey publicado en el Periódico Oficial del Estado de Nuevo León el 19 de diciembre de 2018, conforme a lo siguiente: Se reconoce que las solicitudes presentadas después de las 15:00 horas, se entenderán recibidas el día hábil inmediato siguiente, y que son inhábiles para el cómputo de los plazos respectivos los que corresponden al período vacacional de invierno 2018, que comprende los días del 17 de diciembre de 2018 al 04 de enero de 2019, inclusivos; el periodo vacacional de primavera 2019, que comprende del 11 de abril de 2019 al 26 de abril de 2019, inclusivos; también son días inhábiles los sábados y domingos; 1 de enero; primer lunes de febrero en conmemoración del 5 de febrero; tercer lunes de marzo en conmemoración del 21 de marzo; 1 de mayo, 5 de mayo y 10 de mayo; 16 de septiembre; 12 de octubre; 2 de noviembre; tercer lunes de noviembre en conmemoración del 20 de noviembre; 1 de diciembre de cada seis años, cuando corresponda a la transmisión del Poder Ejecutivo Federal; 17 de diciembre y 25 de diciembre, y el que determinen las leyes federales y locales electorales, en el caso de elecciones ordinarias, para efectuar la jornada electoral; por lo que en caso de que algún sujeto obligado de la Administración Pública del Municipio de Monterrey reciba solicitudes de información en los días, horario o períodos señalados, el término legal para su respuesta comenzará a correr a partir del día hábil inmediato siguiente, de acuerdo con el artículo 151 de la Ley de Transparencia.

Por tanto, la presente solicitud se tiene por recibida legalmente el día 22 de octubre del año 2019, al haber sido presentada el 21 de octubre del mismo año a las 19:10 horas, esto es, generada en horario inhábil en términos de los dispositivos en cita.

CUARTO. Solicitud. Que la persona solicitante, en la modalidad Electrónico a través del sistema de solicitudes de acceso a la información de la PNT, requiere textualmente la siguiente información:

“Monterrey, Nuevo León, octubre 2019

A quien corresponda,

Por medio de la presente se solicita el acceso a la información sobre los ingresos, egresos y ejercicios de los ramos 23, 28 y 33 en el Municipio de Monterrey y su área Metropolitana durante el periodo del Alcalde, el Lic. Adrián Garza de los Santos (2015-2019), en base al artículo 8vo, 132, y 1ro de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública.

Dicha información en referencia a

-Ingresos del Municipio de Monterrey en el periodo de 2015 a 2019 en referencia al ramo 23, 28, 33 y del FORTASEG.

-Egresos del Municipio de Monterrey en el periodo de 2015 a 2019 en referencia al ramo 23, 28, 33 y del FORTASEG.

-¿En qué y cómo fue el manejo de los ingresos y egresos del Municipio de Monterrey en el periodo de 2015 a 2019?

-¿Cuáles son los impuestos con los que el Municipio es autónomo?

-¿Cuáles son los proyectos con los que el gobierno Municipal, sea o no de iniciativa privada, trabaja para lograr un mejor Municipio 2015-2019?

-¿El presupuesto destinado al FORTASEG se utilizó en su totalidad durante el periodo de 2015-2019? Si no, -¿cuáles fueron las causas por las que no se utilizó?

Esto con la finalidad de analizar y proponer iniciativas para mejora de la gobernabilidad en el aspecto financiero del Municipio anteriormente mencionado.

Agradezco su atención y quedo al tanto de su respuesta.”

QUINTO. Análisis jurídico. Que los artículos 3 fracción XXX, 18, 20, 154 y 161 de la Ley de Transparencia, en síntesis prevén que por información se entiende los datos contenidos en los documentos que los sujetos obligados generan, obtienen, adquieren, transforman o conservan por cualquier título o aquella que por disposición legal deban generar y que asimismo, los sujetos obligados deben documentar todo acto que derive del ejercicio de sus facultades, competencias o funciones, presumiéndose que la información existe si se refiere a las mismas; por tanto, se deberá otorgar acceso a los documentos que se encuentren en sus archivos o que estén obligados a documentar, en el formato en que la o el solicitante manifieste, de entre los formatos existentes, conforme a las características físicas de la información o que el lugar donde se encuentre así lo permita; sin embargo, en caso de que la información solicitada no se refiera a alguna de sus facultades, competencias o funciones, el sujeto obligado deberá demostrarlo, y cuando la incompetencia sea notoria, dentro del ámbito de su aplicación, sólo deberán comunicarlo a la persona solicitante, dentro de los tres días posteriores a la recepción de la solicitud y, en caso de poderlo determinar, indicarle el o los sujetos obligados competentes.

Por lo anterior, en relación al considerando cuarto y a los siguientes puntos:

‘Ingresos del Municipio de Monterrey en el periodo de 2015 a 2019 en referencia al ramo 23, 28, 33 y del FORTASEG.

-Egresos del Municipio de Monterrey en el periodo de 2015 a 2019 en referencia al ramo 23, 28, 33 y del FORTASEG.

- ¿En qué y cómo fue el manejo de los ingresos y egresos del Municipio de Monterrey en el periodo de 2015 a 2019?

- ¿Cuáles son los impuestos con los que el Municipio es autónomo?’

Se informa que esta Contraloría Municipal, en términos del artículo 161 de la Ley de Transparencia es **notoriamente incompetente** para dar respuesta, por tanto, se le orienta al particular para que a través de la liga <https://nl.infomex.org.mx/> presente su solicitud ante la Tesorería Municipal de Monterrey, quien de acuerdo a las atribuciones conferidas en el Reglamento de la Administración Pública del Municipio de Monterrey, constituye al sujeto obligado que podría tener la información requerida.

Así mismo, respecto a lo siguiente:

‘¿Cuáles son los proyectos con los que el gobierno Municipal, sea o no de iniciativa privada, trabaja para lograr un mejor Municipio 2015-2019?’

En relación a lo anterior, y en aras de garantizar la transparencia, se le informa que el Gobierno Municipal de Monterrey, a través de su portal de transparencia cuenta con los Planes Municipales de Desarrollo (PMD) 2015-2018 y 2019-2021, publicados para su consulta a través de las ligas electrónicas: <http://portal.monterrey.gob.mx/transparencia/Plan%20Municipal%20de%20Desarrollo-Final%202015-2018.docx>, y <http://www.monterrey.gob.mx/pdf/portaln/2018/Indicadores/PMD%202019-2021.docx>, respectivamente.

Por último, respecto de punto:

‘-¿El presupuesto destinado al FORTASEG se utilizado en su totalidad durante el periodo de 2015-2019? Si no, -¿cuáles fueron las causas por las que no se utilizó?’

Se informa que esta Contraloría Municipal, en términos del artículo 161 de la Ley de Transparencia es **notoriamente incompetente** para dar respuesta, por tanto, se le orienta al particular para que a través de la liga <https://nl.infomex.org.mx/> presente su solicitud ante la Secretaría de Seguridad Pública y Vialidad de Monterrey, quien, de acuerdo a las atribuciones conferidas en el Reglamento de la Administración Pública Municipal de Monterrey, constituye el sujeto obligado que podría contar con la información requerida.

Así mismo, si bien es cierto que el artículo 57 fracción II de la Ley de Transparencia, establece que sólo en los casos de ampliación del plazo de respuesta, clasificación de la información y declaración de inexistencia o de incompetencia, se requiere de la confirmación del Comité de Transparencia el artículo 161 de la Ley de Transparencia, el cual textualmente señala: *“Cuando las Unidades de Transparencia determinen la notoria incompetencia por parte de los sujetos obligados, dentro del ámbito de su aplicación, para atender la solicitud de acceso a la información deberán comunicarlo al solicitante, dentro de los tres días posteriores a la recepción de la solicitud y, en caso de poderlo determinar, señalar al solicitante el o los sujetos obligados competentes. Si los sujetos obligados son competentes para atender parcialmente la solicitud de acceso a la información, deberá dar respuesta respecto de dicha parte. Respecto de la información sobre la cual es incompetente se procederá conforme lo señala el párrafo anterior.”* Por tanto, tratándose en este caso de notoria incompetencia, no es necesaria la intervención del Comité de Transparencia.

Por lo anteriormente expuesto y fundado, se emite el siguiente:

ACUERDO

PRIMERO. Resulta procedente admitir a trámite la solicitud de acceso a la información que se analiza.

SEGUNDO. Comuníquese a la persona solicitante que conforme a los razonamientos lógico jurídicos expresados en el apartado de Considerandos del presente Acuerdo, los cuales se tienen aquí por íntegramente reproducidos, resulta procedente notificarle que este sujeto obligado es **notoriamente incompetente**, al no contemplarse la información requerida dentro del marco de facultades, competencias o funciones de este sujeto obligado, orientándole para que, a través de la liga <https://nl.infomex.org.mx/>, presente su solicitud ante la Tesorería Municipal de Monterrey y la Secretaría de Seguridad Pública y Vialidad de Monterrey, quienes, de acuerdo a sus atribuciones conferidas en el Reglamento de la Administración Pública Municipal de Monterrey, constituyen a los sujetos obligado que podrían tener la información requerida.

TERCERO. Comuníquese a la persona solicitante, que de conformidad con los artículos 167 al 171 de la Ley de Transparencia, podrá interponer, por sí mismo o a través de su representante, dentro de los quince días siguientes a la fecha de la notificación de la presente respuesta, o del vencimiento del plazo para su notificación, recurso de revisión ante la Comisión de Transparencia y Acceso a la Información del Estado de Nuevo León, en sus oficinas ubicadas en Ave. Constitución número 1462-1,

Edificio Maldonado, Centro, Monterrey, o bien por vía electrónica por medio del Sistema Infomex Nuevo León ligado a la Plataforma Nacional de Transparencia en la liga <http://nl.infomex.org.mx/>, en esta última solo en caso en que se haya

presentado a través de esa vía. También podrá interponerlo en las oficinas de la Unidad de Transparencia de este sujeto obligado, ubicadas en Palacio Municipal de Monterrey, segundo piso, Zaragoza Sur S/N. Col. Centro, C.P. 64000, Monterrey, Nuevo León, o bien a través del correo electrónico transparencia.contraloria@monterrey.gob.mx.

CUARTO. Al quedar firme el presente Acuerdo, debe darse de baja y archivers como asunto totalmente concluido el expediente formado con motivo de la solicitud de acceso a la información pública que se responde mediante el mismo.

NOTIFÍQUESE. Así, de conformidad con los artículos 58 fracciones II, IV, V, VIII y demás relativos de la Ley de Transparencia, y con el ACUERDO POR EL QUE SE CREA LA UNIDAD DE TRANSPARENCIA Y EL COMITÉ DE TRANSPARENCIA DE LA CONTRALORÍA MUNICIPAL DEL MUNICIPIO DE MONTERREY de fecha 28 de diciembre de 2016, mediante el cual se constituyó la Unidad de Transparencia de este sujeto obligado, es que lo acuerda y firma la Encargada de la Dirección de Transparencia y por ende de la Unidad de Transparencia de la Contraloría Municipal de Monterrey, Tania Ivonne Hernández González. (RÚBRICA).”

Sin otro particular, reciba un cordial saludo.

RÚBRICA

Tania Ivonne Hernández González
Encargada de la Dirección de Transparencia y
Titular de la Unidad de Transparencia de la
Contraloría Municipal de Monterrey

Anexo 7 Solicitud Monterrey - Secretaría de Seguridad Pública y vialidad
FORTASEG

FIGURA 3. PORTAL DE TRANSPARENCIA



Anexo 8 Entrevista

La entrevista que aquí se presenta se ha basado en la información brindada por el Lic. Luis Bernal, que es el Director de Contabilidad y Cuenta Pública del Municipio de Monterrey.

Los que se unieron al sistema de coordinación fiscal, en este caso todos los estados se unieron al sistema de coordinación fiscal. ¿Cuál la intención de esto? Que los estados son meramente recaudadores para la Federación y la Federación ministrará una parte de sus recursos, por eso cuando se habla de federalismo y se dice que Monterrey aporta el 8% del PIB (por mencionar un número) pero realmente se recibe el 2%. Cada peso que enviamos recibimos 28 centavos. Entonces si tu tesis es del Federalismo muy posiblemente por ese lado cada cuanto recibimos por cada peso de la Federación. Se requiere entonces hacer un análisis por ahí de cuanto se recauda del PIB, entonces Monterrey esperaríamos recibir si aportó esto. Esta Ley de Coordinación Fiscal lo que dice es que el objeto es coordinar el sistema fiscal, dice que es el fondo general de participaciones y este cómo se va a construir 20 del federal, impuestos, la venta, los incentivos y aquí está una fórmula para el cálculo del fondo general de participaciones. ¿Y qué es? Es todo esto. Si te fijas son los cálculos coeficientes del PIB, inversión, crecimiento, información INEGI para el ramo 28. Aquí están las participaciones y también hay otras fórmulas. También dice el rendimiento de las contribuciones y muchas más fórmulas. También está el impuesto sobre la renta, el 3B que dice que las Entidades y Municipios participaran de este impuesto, el fondo de fiscalización del ramo de participaciones y también en esta ley se puede encontrar el fondo de participaciones, fondos, ramo 33, en los artículos 33-36. En la Ley de Coordinación Fiscal están definidas las fórmulas que deberán participarse.

A nivel nacional están los poderes ejecutivo, legislativo y judicial, que de igual manera dichos poderes están en el Estado. En el caso del Municipio es algo similar; sin embargo, el judicial se ve exento.

También esta otra ley que tiene como finalidad exponer como se calculan los dineros. Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria que determina las cuestiones de los presupuestos de la Federación.

Por ejemplo art. 42 que se encuentra dentro del capítulo que corresponde a la aprobación y los mecanismos de comunicación y coordinación entre Poderes:

Artículo 42.- La aprobación de la Ley de Ingresos y del Presupuesto de Egresos se sujetará al siguiente procedimiento: I. El Ejecutivo Federal, por conducto de la Secretaría, deberá enviar al Congreso de la Unión a más tardar el 1 de abril, un documento que presente los siguientes elementos: a) Los principales objetivos para la Ley de Ingresos y el Presupuesto de Egresos del año siguiente; b) Escenarios sobre las principales variables macroeconómicas para el siguiente año: crecimiento, inflación, tasa de interés y precio del petróleo; c) Escenarios sobre el monto total del Presupuesto de Egresos y su déficit o superávit; d) Enumeración de los programas prioritarios y sus montos.

Cada año se hace una Ley de Ingresos y Egresos y ese presupuesto dice cuanto le toca nivel federal y a las Entidades Federativas. Por ejemplo, el FORTAMUN. Esto se publica en el Diario Oficial de la Federación, por lo que para empezar con el análisis es importante conocer la fecha en la que señaló el presupuesto de egresos que fue el 28 de diciembre de 2018. En ese documento se dice que el 21 de enero se da a conocer las cantidades que les correspondan a los gobiernos, entonces se procede a buscar, por ejemplo:

A más tardar el 15 de febrero, el Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública publicará en el Diario Oficial de la Federación los lineamientos a que se refiere el párrafo anterior, los cuales incluirán lo siguiente: I. Los requisitos y procedimientos para la gestión, administración y evaluación de los recursos, mismos que establecerán, entre otros, los plazos para la solicitud y entrega de recursos, así como el porcentaje de participación que deberán cubrir los beneficiarios como aportación;

En referencia al acuerdo por el que se da a conocer a los gobiernos de las Entidades Federativas la distribución y calendarización para la ministración durante el ejercicio fiscal 2019, de los recursos correspondientes a los Ramos Generales 28 Participaciones a Entidades Federativas y Municipios, y 33 Aportaciones Federales para Entidades Federativas y Municipios; se pueden observar las participaciones para cada uno de los Estados, y que para Nuevo León en referencia al ramo 28 la participación que le corresponde es de 30,814,467,991, en referencia al ramo 33 de 23,779,951,541.

Cabe destacar que este documento se lleva a cabo de acuerdo con el Congreso y luego todos los presupuestos los envían los ejecutivos y son aprobados por sus Congresos locales. Aquí en Monterrey hay un cabildo a nivel local. Por ende, es importante buscar en el Diario oficial de la Federación y en el periódico oficial del Estado.

Ahora bien, con la finalidad de tener claridad en la búsqueda de información es importante consultar la publicación en el periódico oficial del 28 de enero. Ahí se enmarcan las cantidades mensuales para el Estado de Nuevo León, así como las fórmulas utilizadas para su distribución, así como los montos. Estos se pueden observar³⁶:

³⁶ Periódico Oficial del Estado. (2019). ACUERDO POR EL QUE SE DAN A CONOCER LOS MONTOS Y EL CALENDARIO DE MINISTRACIÓN DEL FONDO DE APORTACIONES PARA EL FORTALECIMIENTO DE LOS MUNICIPIOS Y DE LAS DEMARCACIONES TERRITORIALES DEL DISTRITO FEDERAL DEL RAMO 33, QUE LE CORRESPONDE A CADA UNO DE LOS

FIGURA 4. FONDO DE APORTACIONES

**DISTRIBUCIÓN DEL FONDO DE APORTACIONES PARA EL
FORTALECIMIENTO DE LOS MUNICIPIOS Y DE LAS DEMARCACIONES
TERRITORIALES DEL DISTRITO FEDERAL (FORTAMUN-DF)
NUEVO LEÓN 2019**

| MES | MONTO pesos |
|--------------------|-------------------------|
| ENERO | 294,218,341.92 |
| FEBRERO | 294,218,341.92 |
| MARZO | 294,218,341.92 |
| ABRIL | 294,218,341.92 |
| MAYO | 294,218,341.92 |
| JUNIO | 294,218,341.92 |
| JULIO | 294,218,341.92 |
| AGOSTO | 294,218,341.92 |
| SEPTIEMBRE | 294,218,341.92 |
| OCTUBRE | 294,218,341.92 |
| NOVIEMBRE | 294,218,341.92 |
| DICIEMBRE | 294,218,341.92 |
| MONTO TOTAL | 3,530,620,103.00 |

FIGURA 5. VARIABLES

**VARIABLE Y FUENTE DE INFORMACIÓN UTILIZADA
EN LA APLICACIÓN DE LA FÓRMULA DE DISTRIBUCIÓN PARA 2019**

| INDICADOR | TABULADO | FUENTE |
|-----------|-----------------|------------------------------------|
| POBLACIÓN | POBLACIÓN TOTAL | Encuesta Intercensal 2015 INEGI |

FIGURA 6. VARIABLES

**DISTRIBUCIÓN A LOS MUNICIPIOS DEL FONDO DE APORTACIONES
PARA EL FORTALECIMIENTO DE LOS MUNICIPIOS Y DE LAS DEMARCACIONES
TERRITORIALES DEL DISTRITO FEDERAL
(FORTAMUN - DF) 2019**

| MUNICIPIO | FORTAMUN DISTRIBUCIÓN 2019 | MUNICIPIO | FORTAMUN DISTRIBUCIÓN 2019 |
|-------------------|----------------------------------|--------------------------|----------------------------------|
| Abasolo | 1,819,962.73 | Hualahuises | 4,773,005.69 |
| Agualeguas | 1,682,034.52 | Iturbide | 2,462,708.18 |
| Allende | 23,691,238.92 | Juárez | 229,982,186.28 |
| Anáhuac | 12,547,329.22 | Lampazos de Naranjo | 3,612,339.81 |
| Apodaca | 411,858,461.26 | Linares | 55,069,906.59 |
| Aramberri | 11,139,082.20 | Los Aldamas | 891,016.23 |
| Bustamante | 2,742,702.45 | Los Herreras | 1,216,526.81 |
| Cadereyta Jiménez | 65,884,167.86 | Los Ramones | 3,082,005.84 |
| Carmen | 26,417,389.98 | Marín | 3,882,679.10 |
| Cerralvo | 5,349,545.61 | Melchor Ocampo | 658,607.20 |
| China | 7,472,260.75 | Mier y Noriega | 4,824,728.77 |
| Ciénega de Flores | 29,458,017.36 | Mina | 3,673,028.22 |
| Dr. Arroyo | 23,523,656.14 | Montemorelos | 41,950,175.30 |
| Dr. Coss | 1,125,494.19 | Monterrey | 764,929,850.68 |
| Dr. González | 1,973,063.04 | Parás | 669,641.46 |
| Galeana | 28,364,936.30 | Pesquería | 60,114,630.86 |
| García | 170,596,506.01 | Rayones | 1,820,652.37 |
| Gral. Bravo | 3,778,543.30 | Sabinas Hidalgo | 24,451,912.99 |
| Gral. Escobedo | 293,199,512.21 | Salinas Victoria | 37,373,027.66 |
| Gral. Terán | 10,203,239.30 | San Nicolás de los Garza | 296,644,269.24 |
| Gral. Treviño | 719,985.25 | San Pedro Garza García | 84,933,432.89 |
| Gral. Zaragoza | 4,145,432.34 | Santa Catarina | 204,791,667.72 |
| Gral. Zuazua | 46,408,704.67 | Santiago | 29,245,607.92 |
| Guadalupe | 470,942,078.75 | Vallecillo | 1,125,494.19 |
| Hidalgo | 9,541,873.54 | Villaladama | 2,813,735.48 |
| Higueras | 1,042,047.62 | TOTAL | 3,530,620,103.00 |

La coordinación fiscal entonces radica en que la Federación le dice al Estado cuanto le corresponde y de igual manera el Estado comunica a los gobiernos locales cuando les toca. En referencia a la distribución los ingresos, el estado utiliza las mismas formulas en ese mismo sentido solo que las aplica de manera local.

En referencia a la recaudación de ingresos del Estado de Nuevo León con destino a la Federación y además en relación al papel del federalismo fiscal en cuanto a la distribución, se puede decir que la Federación regresa menos de lo que se recauda porque dicho ingreso va dirigido a otros estados con desventaja económica. Para Nuevo León está mal el federalismo porque desde que el Estado recauda más, el erario se dirige a los pobres, es decir, la Constitución beneficia a los pobres. Pero de igual manera la Federación tiene que devolver una cantidad

necesaria para que el Estado se desarrolle. Todo esto radica en la importancia de un presupuesto, en el cómo se gasta.

En referencia a la línea 3 del metro. La mayoría del tiempo los Estados y Municipios utilizan los recursos que tienen para cubrir los gastos corrientes. Por lo que, si no recibe recursos adicionales o extraordinarios para obra pública, no lo van a poder llevar a cabo. Entonces, la línea 3 como ecovia como otros fueron tramitados porque se consiguieron fuentes de financiamiento externas. Es federal y se busca apoyo de BANOBRAS.

Sobre las Asociaciones Público Privadas es importante mencionar que el Municipio de Monterrey no trae una como tal. Las APPs hay de varios tipos, desde el inicio de la conceptualización hasta la puesta en marcha, mantenimiento y demás, considerando quien va a ser el responsable. No se puede llamar APP a una contratación, por ejemplo, contratar a una empresa solo para construir un parque. No lo es porque la empresa no está haciendo nada más que un contrato.

El Municipio de Monterrey no recibe ingresos por todos los conceptos, solo se reciben algunos. Si quisiera hacer un análisis de cómo están las finanzas públicas de Monterrey es importante considerar la calificación crediticia. Por ejemplo, el Gobierno del Estado mejoró su calificación crediticia de A a A+, lo que fortalece la confianza de empresas e inversionistas. La importancia es estos números es la credibilidad a que las cosas se han estado haciendo bien o en su caso mejorando, se ha contenido el gasto, incrementado ingresos, incrementado el patrimonio, entre otros. Dado ello, con la finalidad de encontrar y conocer cómo se encuentra Nuevo León al día de hoy es esencial evaluar los pasivos, activos y hacienda o bien la parte de los ingresos, de la gestión, productos, aprovechamientos, y lo que recibe como participaciones.

En el caso del Municipio de Monterrey la mitad de los ingresos son propios, entonces si se depende de las participaciones, pero en poco menos de un 60%. En

este rubro se incluyen también los impuestos, ISR, ISAN, gasolinas, hidrocarburos; así como las participaciones y aportaciones del ramo 33 que brinda el Estado. Además de aquellos que también se reciben como el FORTASEG, en referencia a la seguridad.

Subejercicio hay que explicarlo y entenderlo para poder ejercerlo. Quien rige la contabilidad es el Consejo Nacional de Armonización Contable (CONAC) cuyo fundamento legal se basa en la Ley General de Contabilidad Gubernamental cuyo artículo 1ero dice:

Artículo 1.- La presente Ley es de orden público y tiene como objeto establecer los criterios generales que regirán la contabilidad gubernamental y la emisión de información financiera de los entes públicos, con el fin de lograr su adecuada armonización.

Y art. 46:

Artículo 46.- En lo relativo a la Federación, los sistemas contables de los poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial, las Entidades de la Administración Pública Paraestatal y los órganos autónomos, permitirán en la medida que corresponda, la generación periódica de los estados y la información financiera que a continuación se señala:

I. Información contable, con la desagregación siguiente: a) Estado de actividades; b) Estado de situación financiera; c) Estado de variación en la hacienda pública; d) Estado de cambios en la situación financiera; e) Estado de flujos de efectivo; f) Informes sobre pasivos contingentes; g) Notas a los estados financieros; h) Estado analítico del activo, e i) Estado analítico de la deuda y otros pasivos, del cual se derivarán las clasificaciones siguientes: 1. Corto y largo plazo, así como por su origen en interna y externa;

2. Fuentes de financiamiento;

3. Por moneda de contratación, y

4. Por país acreedor.³⁷

Por ende, en la cuenta pública del Municipio de Monterrey se deben incluir cada uno de los lineamientos enmarcados, con la finalidad de que estos sean entendibles y sean alineadas. Cabe mencionar que otra de las leyes con gran importancia y de utilidad para la cuenta pública es la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública, así como la Ley de Protección a Datos Personales.

En referencia a los recursos que no se utilizan en el Municipio, ¿qué se hace con ellos? Ley de Disciplina Financiera de las Entidades y de los Municipios dice:

Artículo 17.- Las Entidades Federativas, a más tardar el 15 de enero de cada año, deberán reintegrar a la Tesorería de la Federación las Transferencias federales etiquetadas que, al 31 de diciembre del ejercicio fiscal inmediato anterior, no hayan sido devengadas por sus Entes Públicos. Sin perjuicio de lo anterior, las Transferencias federales etiquetadas que, al 31 de diciembre del ejercicio fiscal inmediato anterior se hayan comprometido y aquéllas devengadas pero que no hayan sido pagadas, deberán cubrir los pagos respectivos a más tardar durante el primer trimestre del ejercicio fiscal siguiente, o bien, de conformidad con el calendario de ejecución establecido en el convenio correspondiente; una vez cumplido el plazo referido, los recursos remanentes deberán reintegrarse a la Tesorería de la Federación, a más tardar dentro de los 15 días naturales siguientes.³⁸

Por ende, para los recursos etiquetados son los que deben ser reintegrados a la Federación, mientras que las participaciones no. Entonces, hay una gran

³⁷ Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión. (2019). Ley General de Contabilidad Gubernamental. Recuperado de: https://www.conac.gob.mx/work/models/CONAC/normatividad/NOR_01_17_001.pdf

³⁸ Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión. (2019). Ley de Disciplina Financiera de las Entidades Federativas y Financieras: Recuperado de: http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LDFEFM_300118.pdf

diferencia entre la Ley de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria en cuanto a los subejercicios, porque la Ley Federal marca que el subejercicio es todo aquello que no tuvo un ejercicio, pero la Ley de Disciplina Financiera define dichos recursos como pagado, devengado, o lo aprobado, pero esto tendría que verse con relación al contratado, por lo ende, es importante clarificarlo para que no sea confundido.

Por otro lado, cuando se reciben más ingresos la Ley de Disciplina Financiera enmarca qué se deben hacer con los ingresos excedentes, ya están muy amarrados. Un ejemplo de ello, puede ser el proyecto del Distrito Tec. Ahora bien ¿qué sucede cuando no se pueden cubrir los recursos del Municipio de Monterrey? Sucede que los recursos no alcanzan para cubrir todas las necesidades presentes en el Municipio de Monterrey. Siempre las necesidades son mayores, y a veces no aumentan los ingresos, pero siempre las hay: alumbrado, recolección de basura, seguridad pública, por mencionar algunas. Por ejemplo, si se hace una colonia nueva de ahí es donde se obtendrán recursos por el predial pero mientras tanto requiere más servicios. Para el caso de seguridad se puede hacer un análisis de cuantos policías existen en un Municipio en comparación con datos internacionales. Así pues, los recursos no son los suficientes para cubrir las necesidades de los ciudadanos, por ende, se trabaja por proyectos específicos.

En referencia al tema del medio ambiente, al alcalde le corresponde la recolección de basura, al federal y estatal la educación, y en relación a ello, el medio ambiente a desarrollo sustentable del Estado. Por lo que el Municipio puede apoyar al cuidado del medio ambiente desde la recolección de basura o equipamiento de parques con árboles. Es decir, el Municipio hace actividades en este rubro debido a sus capacidades.

Término de la entrevista.

Muchas gracias.

Anexo 9 Ingresos por año en Nuevo León

Figura 17 Ingresos 1 trimestre 2019

GOBIERNO DEL ESTADO DE NUEVO LEÓN

Estado Analítico de Ingresos Detallado - LDF


Del 01 de enero al 31 de marzo del 2019

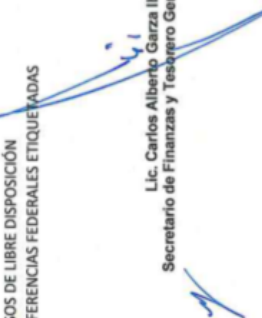
(En pesos)

| Concepto | Estimado | Ampliaciones/ (Reducciones) | Modificado | Devengado | Recaudado | Diferencia |
|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----------------|--------------------------------|----------------|----------------|----------------|------------------|
| INGRESOS DE LIBRE DISPOSICIÓN | | | | | | |
| A. IMPUESTOS | 10,107,937,850 | 176,921,888 | 10,284,859,738 | 2,754,690,279 | 2,754,690,279 | (7,353,247,571) |
| B. CUOTAS Y APORTACIONES DE SEGURIDAD SOCIAL | | 0 | | | | 0 |
| C. CONTRIBUCIONES DE MEJORAS | | 0 | | | | 0 |
| D. DERECHOS | 1,533,096,490 | 3,504,534,545 | 5,037,631,035 | 2,096,958,563 | 2,096,958,563 | 563,862,072 |
| E. PRODUCTOS | 339,173,745 | 8,506,846 | 347,680,591 | 73,299,995 | 73,299,995 | (265,873,750) |
| F. APROVECHAMIENTOS | 2,799,441,625 | 37,572,263 | 2,837,013,889 | 867,151,805 | 867,151,805 | (1,932,289,820) |
| G. INGRESOS POR VENTAS DE BIENES Y SERVICIOS | | 0 | | | | 0 |
| H. PARTICIPACIONES | 38,594,353,785 | 1,468,009,770 | 40,062,363,555 | 11,165,845,358 | 11,165,845,358 | (27,428,508,427) |
| h1) FONDO GENERAL DE PARTICIPACIONES | 30,597,583,255 | 1,151,322,591 | 31,748,905,846 | 8,659,794,788 | 8,659,794,788 | (21,937,788,467) |
| h2) FONDO DE MOMENTO MUNICIPAL | 854,653,256 | 13,705,530 | 868,358,786 | 222,862,397 | 222,862,397 | (631,790,859) |
| h3) FONDO DE FISCALIZACIÓN Y RECAUDACIÓN | 1,442,793,821 | 19,862,258 | 1,462,656,079 | 326,130,508 | 326,130,508 | (1,116,663,313) |
| h4) FONDO DE COMPENSACIÓN | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 |
| h5) FONDO DE EXTRACCIÓN DE HIDROCARBUROS | 119,953,875 | (511,015) | 119,442,860 | 30,055,383 | 30,055,383 | (89,898,492) |
| h6) IMPUESTO ESPECIAL SOBRE PRODUCCIÓN Y SERVICIOS | 1,128,995,547 | 84,705,213 | 1,213,700,760 | 364,943,386 | 364,943,386 | (764,052,161) |
| h7) 0.136% DE LA RECAUDACIÓN FEDERAL PARTICIPABLE | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 |
| h8) 3.17% SOBRE EXTRACCIÓN DE PETRÓLEO | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 |
| h9) GASOLINAS Y DIESEL | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 |
| h10) FONDO DEL IMPUESTO SOBRE LA RENTA | 1,201,953,881 | (4,737,335) | 1,197,216,546 | 287,522,738 | 287,522,738 | (914,431,143) |
| h11) FONDO DE ESTABILIZACIÓN DE LOS INGRESOS DE LAS ENTIDADES FEDERATIVAS | 3,248,420,150 | 203,662,528 | 3,452,082,678 | 1,274,536,158 | 1,274,536,158 | (1,973,883,992) |
| I. INCENTIVOS DERIVADOS DE LA COLABORACIÓN FISCAL | 2,667,217,740 | 66,211,857 | 2,733,429,597 | 685,013,357 | 685,013,357 | (1,982,204,383) |
| i1) TENENCIA O USO DE VEHÍCULOS | 0 | 210,323 | 210,323 | 180,792 | 180,792 | 180,792 |
| i2) FONDO DE COMPENSACIÓN ISAN | 182,610,259 | 5 | 182,610,264 | 45,652,566 | 45,652,566 | (136,957,693) |
| i3) IMPUESTOS SOBRE AUTOMÓVILES NUEVOS | 817,515,723 | (5,318,810) | 812,196,913 | 238,686,293 | 238,686,293 | (578,829,430) |
| i4) FONDOS DE COMPENSACIÓN DE REPECOS-INTERMEDIOS | 82,998,716 | (8,812,340) | 74,186,376 | 11,937,336 | 11,937,336 | (71,061,380) |
| i5) OTROS INCENTIVOS ECONÓMICOS | 1,584,093,042 | 80,132,679 | 1,664,225,721 | 388,556,370 | 388,556,370 | (1,195,536,672) |
| J. TRANSFERENCIAS | | 0 | | | | 0 |
| K. CONVENIOS | | 0 | | | | 0 |
| k1) OTROS CONVENIOS Y SUBSIDIOS | | 0 | | | | 0 |
| L. OTROS INGRESOS DE LIBRE DISPOSICIÓN | | 0 | | | | 0 |
| l1) PARTICIPACIONES EN INGRESOS LOCALES | | 0 | | | | 0 |
| l2) OTROS INGRESOS DE LIBRE DISPOSICIÓN | | 0 | | | | 0 |
| I. TOTAL DE INGRESOS DE LIBRE DISPOSICIÓN | 56,041,221,236 | 5,261,757,169 | 61,302,978,405 | 17,642,959,356 | 17,642,959,356 | (38,398,261,880) |
| INGRESOS EXCEDENTES DE INGRESOS DE LIBRE DISPOSICIÓN | | | | | | 0 |
| TRANSFERENCIAS FEDERALES ETIQUETADAS | | | | | | |
| A. APORTACIONES | 24,474,395,025 | 88,313,442 | 24,562,708,467 | 4,215,525,007 | 4,215,525,007 | (20,258,870,017) |
| a1) FONDO DE APORTACIONES PARA LA NÓMINA EDUCATIVA Y GASTO OPERATIVO | 14,624,423,844 | (0) | 14,624,423,844 | 1,641,212,378 | 1,641,212,378 | (12,983,211,466) |
| a2) FONDO DE APORTACIONES PARA LOS SERVICIOS DE SALUD | 2,748,876,453 | 0 | 2,748,876,453 | 747,754,833 | 747,754,833 | (2,001,121,620) |
| a3) FONDO DE APORTACIONES PARA LA INFRAESTRUCTURA SOCIAL | 949,939,189 | 6,965,763 | 956,904,952 | 287,071,485 | 287,071,485 | (662,867,704) |
| a4) FONDO DE APORTACIONES PARA EL FORTALECIMIENTO DE LOS MUNICIPIOS Y DE LAS DEMARCACIONES TERRITORIALES DE DISTRITO FEDERAL | 3,505,102,854 | 25,517,249 | 3,530,620,103 | 882,655,026 | 882,655,026 | (2,622,447,828) |
| a5) FONDO DE APORTACIONES MÚLTIPLES | 774,925,373 | 48,510,202 | 823,435,575 | 171,549,080 | 171,549,080 | (603,376,293) |

Fuente: Secretaría de Finanzas y Tesorería del Estado

Figura 18 Ingresos TI 2019 continuación


| <div><div></div><div>GOBIERNO DEL ESTADO DE NUEVO LEÓN Estado Analítico de Ingresos Detallado - LDF Del 01 de enero al 31 de marzo del 2019 (En pesos)</div></div> | | | | | | |
|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------------------|--------------------------------|------------------------|-----------------------|-----------------------|-------------------------|
| Concepto | Estimado | Ampliaciones/ (Reducciones) | Modificado | Devengado | Recaudado | Diferencia |
| a6) FONDO DE APORTACIONES PARA LA EDUCACIÓN TECNOLÓGICA Y DE ADULTOS | 245,110,410 | 0 | 245,110,410 | 63,141,870 | 63,141,870 | (181,968,540) |
| a7) FONDO DE APORTACIONES PARA LA SEGURIDAD PÚBLICA PARA LOS ESTADOS Y DEL DISTRITO FEDERAL | 275,186,226 | 934,881 | 276,121,107 | 82,836,330 | 82,836,330 | (192,349,896) |
| a8) FONDO DE APORTACIONES PARA EL FORTALECIMIENTO DE LAS ENTIDADES FEDERATIVAS | 1,350,830,676 | 6,385,347 | 1,357,216,023 | 339,304,005 | 339,304,005 | (1,011,526,671) |
| B. CONVENIOS | 10,867,322,203 | 32,335,500 | 10,899,657,703 | 1,917,915,710 | 1,917,915,710 | (8,949,406,493) |
| b1) CONVENIOS DE PROTECCIÓN SOCIAL EN SALUD | 1,246,110,634 | (33,607,727) | 1,212,502,907 | 279,219,106 | 279,219,106 | (966,891,529) |
| b2) CONVENIOS DE DESCENTRALIZACIÓN | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 |
| b3) CONVENIOS DE REASIGNACIÓN | 9,621,211,569 | 65,943,228 | 9,687,154,796 | 1,638,696,604 | 1,638,696,604 | (7,982,514,964) |
| b4) OTROS CONVENIOS Y SUBSIDIOS | 173,057,950 | 13,927,668 | 186,985,618 | 42,011,631 | 42,011,631 | (131,046,319) |
| C. FONDOS DISTINTOS DE APORTACIONES | 173,057,950 | 13,927,668 | 186,985,618 | 42,011,631 | 42,011,631 | (131,046,319) |
| c1) FONDO PARA ENTIDADES FEDERATIVAS Y MUNICIPIOS PRODUCTORES DE | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 |
| c2) FONDO MINERO | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 |
| D. TRANSFERENCIAS, SUBSIDIOS Y SUBVENCIONES, Y PENSIONES Y JUBILACIONES | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 |
| E. OTRAS TRANSFERENCIAS FEDERALES ETIQUETADAS | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 |
| II. TOTAL DE TRANSFERENCIAS FEDERALES ETIQUETADAS | 35,514,775,178 | 134,576,611 | 35,649,351,788 | 6,175,452,348 | 6,175,452,348 | (29,339,322,829) |
| III. INGRESOS DERIVADOS DE FINANCIAMIENTOS | 9,903,195,114 | (1,073,195,114) | 8,830,000,000 | 0 | 0 | (9,903,195,114) |
| A. INGRESOS DERIVADOS DE FINANCIAMIENTOS | 9,903,195,114 | (1,073,195,114) | 8,830,000,000 | 0 | 0 | (9,903,195,114) |
| IV. TOTAL DE INGRESOS | 101,459,191,528 | 4,323,138,666 | 105,782,330,194 | 23,818,411,704 | 23,818,411,704 | (77,640,779,824) |
| DATOS INFORMATIVOS | | | | | | |
| 1. INGRESOS DERIVADOS DE FINANCIAMIENTOS CON FUENTE DE PAGO DE INGRESOS DE LIBRE DISPOSICIÓN | | | | | | |
| 2. INGRESOS DERIVADOS DE FINANCIAMIENTOS CON FUENTE DE PAGO DE TRANSFERENCIAS FEDERALES ETIQUETADAS | | | | | | |
| 3. INGRESOS DERIVADOS DE FINANCIAMIENTOS | | | | | | |



Lic. Carlos Alberto Garza Ibarra
Secretario de Finanzas y Tesorero General del Estado


Fuente. Secretaría de Finanzas y Tesorería del Estado

Figura 19 Ingresos 2T 2019

| <div>  GOBIERNO DEL ESTADO DE NUEVO LEÓN Estado Analítico de Ingresos Detallado - LDF Del 01 de enero al 30 de junio del 2019 (En pesos) </div> | | | | | | |
|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------------------|--------------------------------|-----------------------|-----------------------|-----------------------|-------------------------|
| Concepto | Estimado | Ampliaciones/ (Reducciones) | Modificado | Devengado | Recaudado | Diferencia |
| INGRESOS DE LIBRE DISPOSICIÓN | 10,107,937,850 | 216,113,297 | 10,324,051,147 | 5,431,015,908 | 5,431,015,908 | (4,676,921,942) |
| A. IMPUESTOS | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 |
| B. CUOTAS Y APORTACIONES DE SEGURIDAD SOCIAL | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 |
| C. CONTRIBUCIONES DE MEJORAS | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 |
| D. DERECHOS | 1,533,096,490 | 3,512,257,984 | 5,045,354,475 | 3,058,050,615 | 3,058,050,615 | 1,524,954,125 |
| E. PRODUCTOS | 339,173,745 | 8,175,894 | 347,349,640 | 162,813,789 | 162,813,789 | (176,359,956) |
| F. APROVECHAMIENTOS | 2,799,441,625 | 75,964,285 | 2,875,405,911 | 1,305,815,680 | 1,305,815,680 | (1,493,625,946) |
| G. INGRESOS POR VENTAS DE BIENES Y SERVICIOS | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 |
| H. PARTICIPACIONES | 38,594,353,785 | 904,744,576 | 39,499,098,361 | 21,837,025,374 | 21,837,025,374 | (16,757,328,411) |
| h1) FONDO GENERAL DE PARTICIPACIONES | 30,597,583,255 | 496,389,124 | 31,093,972,379 | 17,234,788,622 | 17,234,788,622 | (13,362,794,633) |
| h2) FONDO DE MOMENTO MUNICIPAL | 854,653,256 | 147,851,704 | 1,002,504,960 | 581,827,927 | 581,827,927 | (272,825,329) |
| h3) FONDO DE FISCALIZACIÓN Y RECAUDACIÓN | 1,442,793,821 | 14,812,902 | 1,457,606,723 | 706,005,039 | 706,005,039 | (736,788,782) |
| h4) FONDO DE COMPENSACIÓN | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 |
| h5) FONDO DE EXTRACCIÓN DE HIDROCARBUROS | 119,953,875 | (5,492,209) | 114,461,666 | 54,798,999 | 54,798,999 | (65,154,876) |
| h6) IMPUESTO ESPECIAL SOBRE PRODUCCIÓN Y SERVICIOS | 1,128,995,547 | (20,344,175) | 1,108,651,372 | 523,491,672 | 523,491,672 | (605,503,875) |
| h7) 0.136% DE LA RECAUDACIÓN FEDERAL PARTICIPABLE | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 |
| h8) 3.17% SOBRE EXTRACCIÓN DE PETRÓLEO | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 |
| h9) GASOLINAS Y DIÉSEL | 1,201,953,881 | (36,132,390) | 1,165,821,491 | 561,084,307 | 561,084,307 | (640,869,574) |
| h10) FONDO DEL IMPUESTO SOBRE LA RENTA | 3,248,420,150 | 307,659,620 | 3,556,079,770 | 2,175,028,808 | 2,175,028,808 | (1,073,391,342) |
| h11) FONDO DE ESTABILIZACIÓN DE LOS INGRESOS DE LAS ENTIDADES FEDERATIVAS | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 |
| I. INCENTIVOS DERIVADOS DE LA COLABORACIÓN FISCAL | 2,667,217,740 | 459,775,661 | 3,126,993,401 | 1,862,407,039 | 1,862,407,039 | (804,810,701) |
| I.1) TENENCIA O USO DE VEHÍCULOS | 0 | 405,872 | 405,872 | 348,184 | 348,184 | 348,184 |
| I.2) FONDO DE COMPENSACIÓN ISAN | 182,610,259 | 5 | 182,610,264 | 91,305,132 | 91,305,132 | (91,305,127) |
| I.3) IMPUESTOS SOBRE AUTOMÓVILES NUEVOS | 817,515,723 | 32,748,901 | 850,264,624 | 459,753,422 | 459,753,422 | (357,762,301) |
| I.4) FONDOS DE COMPENSACIÓN DE REPECOS-INTERMEDIOS | 82,998,716 | (18,183,440) | 64,815,276 | 23,315,916 | 23,315,916 | (59,682,800) |
| I.5) OTROS INCENTIVOS ECONÓMICOS | 1,584,093,042 | 444,804,323 | 2,028,897,365 | 1,287,684,385 | 1,287,684,385 | (296,408,657) |
| J. TRANSFERENCIAS | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 |
| K. CONVENIOS | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 |
| K.1) OTROS CONVENIOS Y SUBSIDIOS | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 |
| L. OTROS INGRESOS DE LIBRE DISPOSICIÓN | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 |
| L.1) PARTICIPACIONES EN INGRESOS LOCALES | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 |
| L.2) OTROS INGRESOS DE LIBRE DISPOSICIÓN | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 |
| I. TOTAL DE INGRESOS DE LIBRE DISPOSICIÓN | 56,041,221,236 | 5,177,031,698 | 61,218,252,934 | 33,657,128,405 | 33,657,128,405 | (22,384,092,831) |
| INGRESOS EXCEDENTES DE INGRESOS DE LIBRE DISPOSICIÓN | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 |
| TRANSFERENCIAS FEDERALES ETIQUETADAS | 24,474,395,025 | 126,992,613 | 24,601,387,638 | 10,067,193,555 | 10,067,193,555 | (14,407,201,470) |
| A. APORTACIONES | 14,624,423,844 | (0) | 14,624,423,844 | 4,945,640,490 | 4,945,640,490 | (9,678,783,354) |
| a1) FONDO DE APORTACIONES PARA LA NÓMINA EDUCATIVA Y GASTO OPERATIVO | 2,748,876,453 | 0 | 2,748,876,453 | 1,403,057,335 | 1,403,057,335 | (1,345,819,118) |
| a2) FONDO DE APORTACIONES PARA LOS SERVICIOS DE SALUD | 949,939,189 | 6,965,763 | 956,904,952 | 574,142,970 | 574,142,970 | (375,796,219) |
| a3) FONDO DE APORTACIONES PARA LA INFRAESTRUCTURA SOCIAL | 3,505,102,854 | 25,517,249 | 3,530,620,103 | 1,765,310,052 | 1,765,310,052 | (1,739,792,802) |
| a4) FONDO DE APORTACIONES PARA EL FORTALECIMIENTO DE LOS MUNICIPIOS Y DE LAS DEMARCACIONES TERRITORIALES DE DISTRITO FEDERAL | 774,925,373 | 87,189,373 | 862,114,746 | 416,087,147 | 416,087,147 | (358,838,226) |
| a5) FONDO DE APORTACIONES MÚLTIPLES | 245,110,410 | 0 | 245,110,410 | 118,674,891 | 118,674,891 | (126,435,519) |
| a6) FONDO DE APORTACIONES PARA LA EDUCACIÓN TECNOLÓGICA Y DE ADULTOS | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 |

Fuente: Secretaría de Finanzas y Tesorería del Estado

Figura 20 Ingresos 2T 2019

| <div><div></div><div>GOBIERNO DEL ESTADO DE NUEVO LEÓN Estado Analítico de Ingresos Detallado - LDF Del 01 de enero al 30 de junio del 2019 (En pesos)</div></div> | | | | | | |
|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------------|--------------------------------|-----------------|----------------|----------------|------------------|
| Concepto | Estimado | Ampliaciones/ (Reducciones) | Modificado | Devengado | Recaudado | Diferencia |
| a7) FONDO DE APORTACIONES PARA LA SEGURIDAD PÚBLICA PARA LOS ESTADOS Y DEL DISTRITO FEDERAL | 275,186,226 | 934,881 | 276,121,107 | 165,672,660 | 165,672,660 | (109,513,566) |
| a8) FONDO DE APORTACIONES PARA EL FORTALECIMIENTO DE LAS ENTIDADES FEDERATIVAS | 1,350,830,676 | 6,385,347 | 1,357,216,023 | 678,608,010 | 678,608,010 | (678,608,010) |
| B. CONVENIOS | 10,867,322,203 | 446,324,216 | 11,313,646,419 | 4,408,445,721 | 4,408,445,721 | (6,905,200,698) |
| b1) CONVENIOS DE PROTECCIÓN SOCIAL EN SALUD | 1,246,110,634 | (8,415,527) | 1,237,695,108 | 541,862,743 | 541,862,743 | (704,247,891) |
| b2) CONVENIOS DE DESCENTRALIZACIÓN | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 |
| b3) CONVENIOS DE REASIGNACIÓN | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 |
| b4) OTROS CONVENIOS Y SUBSIDIOS | 9,621,211,569 | 454,739,743 | 10,075,951,311 | 3,866,582,978 | 3,866,582,978 | (5,754,628,591) |
| C. FONDOS DISTINTOS DE APORTACIONES | 173,057,950 | (2,800,065) | 170,257,885 | 84,784,219 | 84,784,219 | (88,273,731) |
| c1) FONDO PARA ENTIDADES FEDERATIVAS Y MUNICIPIOS PRODUCTORES DE | 173,057,950 | (2,800,065) | 170,257,885 | 84,784,219 | 84,784,219 | (88,273,731) |
| c2) FONDO MINERO | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 |
| D. TRANSFERENCIAS, SUBSIDIOS Y SUBVENCIONES, Y PENSIONES Y JUBILACIONES | 0 | 77,763,121 | 77,763,121 | 77,763,121 | 77,763,121 | 77,763,121 |
| E. OTRAS TRANSFERENCIAS FEDERALES ETIQUETADAS | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 |
| II. TOTAL DE TRANSFERENCIAS FEDERALES ETIQUETADAS | 35,514,775,178 | 648,279,885 | 36,163,055,063 | 14,638,186,616 | 14,638,186,616 | (20,876,588,562) |
| III. INGRESOS DERIVADOS DE FINANCIAMIENTOS | 9,903,195,114 | (1,073,195,114) | 8,830,000,000 | 1,145,000,000 | 1,145,000,000 | (8,758,195,114) |
| A. INGRESOS DERIVADOS DE FINANCIAMIENTOS | 9,903,195,114 | (1,073,195,114) | 8,830,000,000 | 1,145,000,000 | 1,145,000,000 | (8,758,195,114) |
| IV. TOTAL DE INGRESOS | 101,459,191,528 | 4,752,116,469 | 106,211,307,997 | 49,440,315,021 | 49,440,315,021 | (52,018,876,507) |
| DATOS INFORMATIVOS | | | | | | |
| 1. INGRESOS DERIVADOS DE FINANCIAMIENTOS CON FUENTE DE PAGO DE INGRESOS DE LIBRE DISPOSICIÓN | | | | | | |
| 2. INGRESOS DERIVADOS DE FINANCIAMIENTOS CON FUENTE DE PAGO DE TRANSFERENCIAS FEDERALES ETIQUETADAS | | | | | | |
| 3. INGRESOS DERIVADOS DE FINANCIAMIENTOS | | | | | | |
| <div>Lic. Carlos Alberto Garza Ibarra Secretario de Finanzas y Tesorero General del Estado</div> | | | | | | |

Fuente: Secretaría de Finanzas y Tesorería del Estado